



**PELAKSANAAN UU NO. 21 TAHUN 1997 Jo. UU NO. 20 TAHUN 2000
TENTANG BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN
(BPHTB) DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH
KAITANNYA DENGAN TINGKAT EKONOMI MASYARAKAT**

Tesis

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum**

Oleh

EVY HERAWATI

NIM : B4A.099.054.

Program Kajian Hukum Ekonomi Dan Teknologi

Pembimbing

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
TAHUN 2004**

Halaman Pengesahan

Pelaksanaan UU No. 21 Tahun 1997 Jo. UU NO. 20 Tahun 2000 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah Kaitannya Dengan Tingkat Ekonomi Masyarakat .

Oleh

Evy Herawati

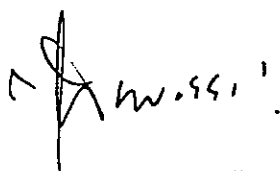
Nim : B4A.099.054

Program Kajian Hukum Ekonomi Dan Teknologi

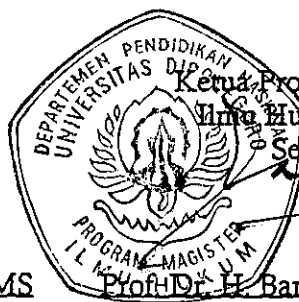
Tesis ini Telah Dipertahankan Didepan Dewan Penguji Guna Memperoleh Gelar
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui,

Pembimbing



Prof. Dr. Hj. Esmit Warassih Pujirahayu, SH, MS
Nip. 130.529.438



Ketua Program Magister
Ilmu Hukum UNDIP
Semarang

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arif, SH
Nip. 130.350.519

Kata Pengantar

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Dalam era otonomi daerah terdapat isu yang sangat penting dalam kerangka pengembangan daerah, khususnya upaya kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan daerah, Pemerintah Daerah harus mampu menghimpun penerimaan yang lebih tinggi terutama dalam mendukung penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga perlu digali potensi - potensi pendapatan baik secara intensif maupun ekstensif.

Berangkat dari hal tersebut penulis ingin sekali melihat dan mempelajarinya secara lebih mendalam dari perspektif hukum, bahwa pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) bagi subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan haruslah tetap memperhatikan aspek keadilan bagi masyarakat terutama golongan ekonomi lemah dan masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Berkaitan dengan itu penulis ingin sekali menghaturkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, hanya dengan izin Nya dan kekuatan yang dibekali Nya kepada hamba Nya akhirnya tulisan sederhana ini dapat terselesaikan . Tentu saja jerih payah ini bukan merupakan hasil utuh dari ketekunan penulis semata, karena banyak pihak yang telah memberikan pertolongan baik secara moral maupun material. Dalam keterbatasan ini adalah tidak mungkin menyebutkannya satu persatu, namun penulis menghaturkan rasa terima kasih dan do'a semoga Allah SWT mencatat pertolongan mereka sebagai amal ibadah dan membalasnya dengan kebaikan yang sepatutnya . Meski demikian dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Ibu Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH,MS yang telah memberikan bimbingan dan pencerahan kepada

penulis melalui diskusi-diskusi kritis baik selama mengikuti perkuliahan maupun dalam proses pembimbingan tesis.

Demikian juga kepada tim penguji, Prof.Dr. H.Barda Nawawi Arif, SH, Prof. Dr. Sri Rejeki Hartono, SH, Noor Rahardjo, SH, M Hum, yang telah banyak membuka wacana-wacana baru bagi penulis . Terimakasih juga disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak beserta stafnya , Kepala Kantor Pelayanan PBB beserta Stafnya dan masyarakat Kabupaten Demak yang telah banyak memberi bahan-bahan ketika penelitian dilakukan. Kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah disampaikan pula ucapan terima kasih atas segala dukungannya.

Kepada suami dan anak-anak tercinta serta Ibunda terhormat , tulisan ini dihaturkan sebagai keberhasilan dengan penuh syukur karena keberhasilan dan kesuksesan tidak datang secara tiba-tiba, tetapi harus melalui kerja keras dan kemauan .

Penulis menyadari bahwa tulisan ini memerlukan kritik dan saran yang konstruktif demi kesempurnaan tesis ini. Semoga tulisan ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum . Terima kasih.

Wassalammu'alaikum Wr.Wb.

Semarang , Pebruari 2004

Penulis,

EVY HERAWATI

Abstrak

Salah satu sifat tanah dan bangunan yang membuatnya bernilai tinggi bagi manusia adalah dapat dialihkan . Peralihan tanah dan bangunan berkaitan dengan dua pihak yaitu pemilik tanah dan bangunan dengan pihak lain yang akan menerima peralihan hak atas tanah dan bangunan, antara lain melalui jual beli, hibah, pewarisan, tukar menukar, membeli dalam lelang dan lain-lain.

Agar peralihan hak dapat dilakukan dengan sah, sehingga pihak yang menerima peralihan hak dapat mempertahankan hak atas tanah dan bangunan yang diperolehnya, maka setiap peralihan hak atas tanah dan bangunan harus dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Setiap jenis pajak yang diberlakukan pasti mengatur dengan jelas apa yang menjadi obyek pengenaan pajak. BPHTB merupakan salah satu pajak obyektif atau pajak kebendaan .

Pengenaan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dilatar belakangi oleh pemikiran bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan nasional diperlukan sumber-sumber penerimaan yang strategis. Berdasarkan hal tersebut, subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dianggap wajar, apabila diwajibkan menyerahkan sebagian nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak. BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan . Upaya pemberdayaan yang tepat dan sistematis perlu dilakukan oleh pemerintah terhadap peningkatan kesadaran masyarakat akan eksistensi BPHTB sebagai pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Disinilah permasalahan muncul dengan pertanyaan yang difokuskan tentang :

- (1). Sejauhmana potensi penerimaan BPHTB dikaitkan dengan peningkatan PAD.
- (2). Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten/Kota dalam meningkatkan PAD melalui BPHTB.
- (3). Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan Undang-Undang BPHTB di masyarakat.

Studi dilakukan di Kabupaten Demak yang merupakan *hinterland* Kota Semarang (Ibu Kota Propinsi Jawa Tengah) yang terus mengalami pertumbuhan penduduk sementara tanah semakin langka, sehingga kebutuhan tanah akan dipenuhi oleh Kabupaten / Kota sekitarnya termasuk Kabupaten Demak. Temuan studi menunjukkan bahwa *Pertama*, penerimaan BPHTB selama ini menunjukkan semakin tinggi kegiatan ekonomi wilayah akan mendorong perolehan hak atas tanah yang menjadi sumber utama perolehan BPHTB *kedua*, dengan menetapkan NPOPTKP sebesar Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) untuk perolehan hak karena perbuatan hukum dan Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) karena waris dan hibah wasiat dapat memberikan sumbangsih pendapatan daerah Kabupaten Demak yang sangat signifikan, *Ketiga* pengenaan BPHTB bagi subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan merupakan beban tambahan masyarakat terutama golongan ekonomi lemah dan masyarakat yang berpenghasilan rendah .

Abstract

One of the characteristic of land and construction that make it higher value for human is it's can transferred. The transferring of the land and construction an interrelated with two partly between the owner of the land and construction with another partly which will accept their transferring of the rights for land and construction among the others. Through and trade, bequest, inheriting, exchange bought in the auction etc.

In order to transfer the rights could be done with legally, up to the accept partly transferring of the right can defend their rights on the land and construction that they have got, so every transfer of the right on the land and construction must be done with the legal certainly.

Every kinds of tax that has been done of course have clearly regulate about what's becoming object from usins of the tax. The tax of the right on land and construction as one of objective tax or substantive tax.

Imposition (tax of the right on land and construction BPHTB have a background by thinking to increase the government acceptance for the government coordination and realization nasional development was needed the strategy of source income. Base on the case above the tax subject has got revenue the right on land and construction is natural, when they are compulsory part of their economic value that they had got to the government through tax payment tax of the right on land and construction is a tax was hit on revenue of the right on land and construction. The exact efforts to make efficient and systematic was needs do by government to increase society awareness on existence the tax of the rights on land construction as a tax on the rights land and construction achievement.

The problem are :

1. How far the potential revenue of the tax of the right on land and construction interconnected with the increasing of PAD (the real of region income)
2. What are the district/city government effort to increase the real of region income through tax of the right on land and construction.
3. What are the factors that influence implementation government regulation of tax of the right on land and construction in society.

The study has done in Demak district which is include to hinterland of Semarang City (the capital city of central java) which is experience of growing of the population while the land was scarce, so the necessary of land district / city include Demak district the result of study has shown. :

First the revenue of tax the right on land and construction us fill now has shown a highest of economic activity in this region will support the achievement of right on land as main income get tax of the right on the land and construction.

Second: with decide NPOPTKP ten million to again the right because of law ful and one hundred million because of inheritance, grant and legacy can give income for Demak was very significant.

Third : imposition tax of the right on land and construction for subject has got the right on land and construction for tax subject has got the right on land and construction and it's extra burden form for especially low economic group society and low income.

Ringkasan

Dalam era otonomi daerah terdapat isu yang sangat penting dalam rangka pengembangan daerah, khususnya upaya kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan daerah, Pemerintah Daerah harus mampu menghimpun penerimaan yang lebih tinggi, terutama dalam mendukung penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga perlu digali potensi-potensi pendapatan baik secara intensif maupun ekstensif.

Undang-Undang Nomor : 21 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2000 menyebutkan bahwa adalah sesuatu yang wajar seiring dengan keuntungan dan kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi seseorang yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan diwajibkan membayar pajak kepada negara. Pemberlakuan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan juga telah mengandung semangat yang memperkuat otonomi daerah. Hal ini ditunjukkan dengan pembagian penerimaan yang lebih besar untuk daerah Kabupaten/Kota, yaitu sebesar 64 %, bagian pemerintah provinsi sebesar 16 % dan Pemerintah Pusat sebesar 20 %. Disamping itu BPHTB merupakan sumber yang stabil, potensial dan mempunyai dampak distorsi yang minimal sekaligus dapat mengurangi penguasaan pemilikan tanah dengan tujuan spekulasi oleh masyarakat.

Sebagai sumber yang potensial pada tahun 2002 target pemerintah dari BPHTB sebesar 2,46 triliun telah terealisasi sebesar 2,20 triliun (98 %). Diperkirakan pada tahun 2003 dan 2004 penerimaan BPHTB akan meningkat menjadi Rp. 3,19 triliun dan Rp. 3,40 triliun.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor : 114 Tahun 2000 telah merubah alokasi penerimaan dana administrasi pertanahan yang semula memperoleh 16 % dari BPHTB telah dialihkan menjadi DAU yang dibagikan secara merata seluruh Kabupaten/Kota, sejalan dengan hal tersebut di atas Pemerintah Kabupaten Demak yang merupakan *hinterland* Kota Semarang (Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah) terdiri dari 1,5 juta bidang tanah, namun yang sudah bersertipikat baru \pm 30 %. Dalam tahun anggaran 2002 peralihan hak yang didaftarkan pada Kantor Pertanahan sejumlah 4.500 bidang dan realisasi BPHTB Kabupaten Demak tahun 2002 sebesar Rp. 671.508.596,-. Apabila dibandingkan dengan Realisasi Penerimaan Daerah Otonomi Kabupaten Demak tahun 2002 sebesar Rp. 265.041.848,- sumbangsih kepada Pemerintah Kabupaten Demak sangat signifikan.

Peralihan hak yang mengakibatkan diperolehnya suatu hak atas tanah dan bangunan dikaitkan dengan ketentuan BPHTB yaitu akta autentik yang mendasari terjadinya peralihan hak serta kewajiban pendaftaran hak sebagai kewajiban setiap pemilik hak atas tanah dan bangunan.

Namun pada kenyataannya dalam praktek sehari - hari ketentuan tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan di masyarakat Kabupaten Demak, hal ini dapat dilihat dari peralihan hak atas tanah yang dilakukan masyarakat dihadapan dan disahkan oleh

pejabat yang berwenang (legal) sebanyak 2.862 bidang, sedangkan peralihan hak atas tanah yang dilakukan masyarakat tanpa disahkan oleh pejabat yang berwenang (dibawah tangan) sebanyak 482 bidang.

Dari faktor hambatan tersebut diperlukan adanya tindakan kebijakan yang menurut William N. Dunn dalam bukunya Kebijakan Publik (2000,514) bahwa tujuan kebijakan yaitu tindakan regulatif yang menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur tertentu maupun tindakan-tindakan alokatif yang membutuhkan masukan-masukan atau input. Dari kedua teori kebijakan tersebut diimplementasikan dalam suatu program yang harus ditaati.

Dengan demikian perlu adanya konsep berdaya hukum dan pemberdayaan masyarakat serta teori interaksi symbolis, yaitu untuk mempelajari bagaimana setiap individu berkembang secara sosial sebagai akibat dari partisipasinya dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan teori phenomenology berpendirian bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti dan makna pada pelaksanaan Undang-Undang BPHTB serta faktor-faktor hambatannya didalam pelaksanaan peningkatan Pendapatan Daerah saat ini yang dikaitkan dengan kemampuan ekonomi masyarakat.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i.
Halaman Pengesahan	ii.
Kata Pengantar	iii
Abstrak	v
Ringkasan	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Singkatan	xii
Daftar Gambar / Tabel	xiii
 Bab I. Pendahuluan	 1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	12
C. Kerangka Teori	13
D. Tujuan Penelitian	23
E. Kontribusi Penelitian	23
F. Metode Penelitian	24
G. Sistematika Dan Pertanggungjawaban Penulisan	30
 Bab II. Kebijakan Pemerintah Tentang Pelaksanaan UU BPHTB ...	 33
A. Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah	33
B. Kebijakan Pemerintah Tentang BPHTB Sebagai Pajak Atas	

Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.	49
C. Konsep Pengenaan BPHTB.	53
Bab III. Diskripsi Latar Sosial Ekonomi Masyarakat Lokasi Peneltian	62
A. Kondisi Umum	62
B. Kondisi Lingkungan Sosial Ekonomi	70
1. Perkembangan Penduduk Dan Kehidupan Ekonomi	70
2. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat	87
C. Potensi BPHTB	94
1. Obyek dan Subyek BPHTB	94
2. Penerimaan Daerah	113
3. Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP)	115
4. Nilai jual Obyek Pajak (NJOP)	118
5. Pola Penguasaan Tanah	129
D. Implikasi Pelaksanaan UU BPHTB Terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah.	130
Bab IV. Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang BPHTB	
Sebagai pajak Atas Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.	133
A. Transformasi Ekonomi Dan Mobilitas Penduduk Serta Peningkatan Pendapatan Daerah.	133

	B. Kesadaran Dan Kepatuhan Masyarakat Terhadap Ketentuan	
	Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.	164
	C. Kendala Dan Hambatan Pelaksanaan UU BPHTB	167
	1. Kebijakan Pemerintah Dan Problema Internal Terhadap	
	Pelaksanaan UU BPHTB.	167
	2. Birokrasi Dan Patologi Birokrasi	187
Bab	V. Penutup	190
	A. Simpulan	190
	B. Saran	192
Daftar Pustaka	194

Daftar Singkatan

BPHTB	: Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
NPOPTKP	: Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak
NJOP	: Nilai Jual Obyek Pajak
NPOKP	: Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak
UUPA	: Undang - Undang Pokok Agraria
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah

Gambar-Gambar / Tabel

Gambar

1. Gambar 1. Model Analisis Interaktif 29

Tabel

1. Luas daerah Kabupaten Demak dirinci per kecamatan tahun 2002 65
2. Luas tanah sawah dan tanah kering dirinci per kecamatan di
Kabupaten Demak tahun 2002 66
3. Luas tanah sawah menurut jenis pengairan dimiliki per kecamatan
di Kabupaten Demak tahun 2002 67
4. Luas lahan dan presentasenya di Kabupaten Demak tahun 2002 69
5. Jumlah tenaga kerja dan jenis industri di Kabupaten Demak
tahun 2002. 85

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pajak adalah salah satu sumber penerimaan negara guna pembiayaan penyelenggaraan negara. Sedangkan pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian dan peran serta langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan nasional itu sendiri telah menghasilkan perkembangan yang pesat dalam kehidupan nasional, khususnya di bidang ekonomi. Dengan pesatnya perkembangan sosial ekonomi sebagai hasil pembangunan nasional dan globalisasi di berbagai bidang, disadari arti pentingnya pajak bagi pembiayaan pemerintahan demi kesejahteraan kehidupan masyarakat. Arti penting lain dari pajak adalah menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan negara dan pembiayaan pembangunan yang utamanya berasal dari penerimaan pajak .

Dalam era persaingan antara negara yang semakin keras ini, pajak dapat digunakan sebagai salah satu instrumen penting untuk membangun keunggulan-keunggulan strategis suatu bangsa dibandingkan dengan bangsa lain.¹ Secara historis pajak sudah lama menjadi bagian yang menyatu dalam kehidupan suatu bangsa. Sejak Mazhab Klasik yang dipelopori oleh Adam

¹. Miyasto, 1997, Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global, Pidato Pengukuhan Guru Besar Undip, Semarang.

Smith, David Ricardo, John Stuart Mill dan Thomas Malthus, pajak sudah menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan suatu negara. Dari pajak inilah negara membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan, angkatan perang dan pembangunan ²

Pajak dapat diartikan sebagai pungutan paksa yang dilakukan oleh pemerintahan terhadap wajib pajak yang tidak ada kontraprestasi secara langsung. Oleh karena itu tidak ada kontraprestasi secara langsung, maka pungutan pajak harus memenuhi asas-asas sebagai berikut ³ :

Pertama adalah asas legal, asas ini mempunyai makna bahwa setiap pungutan pajak harus didasarkan pada Undang-Undang. Oleh karena itu setiap peraturan - peraturan perpajakan, baik yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak, harus ada referensinya dalam Undang-Undang. Dalam sistem perpajakan di Indonesia asas ini dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pada Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang 1945 dinyatakan bahwa semua pajak-pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan Undang-Undang.

Kedua, adalah kepastian hukum, artinya bahwa ketentuan-ketentuan perpajakan tidak boleh menimbulkan keraguan-raguan, harus jelas dan mempunyai satu pengertian sehingga tidak dapat ditafsirkan ganda. Ketentuan-ketentuan pajak yang dapat ditafsirkan ganda akan menimbulkan celah-celah (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh para penyelundup pajak. Beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan kepastian hukum tersebut adalah mengenai materi obyek pajak, subyek pajak, tempat, waktu, pendefinisian, penyempitan/perluasan, ruang lingkup, penggunaan bahasa hukum, dan penggunaan istilah-istilah baku.

Ketiga, *efisiensi*, pajak dipungut dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan - kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu suatu jenis pungutan pajak harus efisien, jangan sampai biaya-biaya pengutannya justru lebih besar dibandingkan dengan penerimaan pajaknya. Pada masa lalu beberapa jenis pajak di Indonesia tidak memenuhi kriteria ini, misalnya pajak radio, pajak anjing dan pajak kendaraan tidak bermotor. Hasil yang diperoleh dari pajak-pajak tersebut tidak seimbang dengan biaya-biaya pengumpulan yang dikeluarkannya.

Keempat, asas non distorsi, yaitu bahwa pajak harus tidak menimbulkan distorsi ekonomi. Pengenaan pajak seharusnya tidak menimbulkan distorsi dalam masyarakat, terutama distorsi ekonomi. Pengenaan pajak seharusnya tidak menimbulkan kelesuan ekonomi, mis alokasi sumber-sumber daya dan inflasi.

Kelima, asas sederhana (*simplicity*), hal ini berarti aturan-aturan pajak harus sederhana sehingga mudah dimengerti baik oleh fiskus, maupun wajib pajak. Aturan-aturan pajak yang kompleks di samping akan sangat menyulitkan bagi pelaksana-pelaksana perpajakan, juga dapat ditafsirkan ganda sehingga dapat menimbulkan *loopholes*.

Keenam, adalah asas adil, hal ini terutama berarti bahwa alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan. Ada

² . Miyasto, 1997, Opcit hal.2-3.

³ Rochmat Sumitro, 1998, Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum, PT. Eresco, Bandung .

dua kriteria yang lazim digunakan untuk melihat apakah alokasi beban pajak telah mencerminkan aspek keadilan. Kriteria *pertama* adalah kemampuan mencerminkan aspek keadilan. Kriteria *kedua* adalah kemampuan membayar dari wajib pajak (*ability to pay*). Berdasarkan kriteria ini maka alokasi beban pajak dikatakan adil apabila seseorang yang mempunyai kemampuan membayar lebih tinggi dikenakan proporsi beban pajak yang lebih besar. Pajak Bumi dan Bangunan misalnya, menggunakan kriteria benefit ini untuk mengukur aspek keadilan dalam perpajakan.

Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations* memberikan empat kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur keadilan dalam perpajakan, yaitu *equality* dan *equity*, *certainly*, *convetence of payment* dan *economics of collection*.⁴

Pajak mempunyai dua fungsi utama, yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulasi.⁵ Fungsi budgeter berkaitan dengan fungsi pajak sebagai alat untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai administrasi pemerintahan dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Fungsi regulasi terutama berkaitan dengan peranan pajak dalam mengatur irama kegiatan ekonomi, alokasi sumber, redistribusi pendapatan dan konsumsi. Pajak adalah salah satu alat kebijaksanaan fiskal. Yang dapat digunakan untuk mengatur kegiatan-kegiatan ekonomi melalui pasar barang (*commodity market*)⁶. Pada saat kondisi ekonomi cenderung kearah inflasi (*overheating economy*), maka salah satu kebijaksanaan yang dapat dilakukan pemerintah adalah kebijaksanaan fiskal yang bersifat kontraksi, yang instrumennya adalah menurunkan pengeluaran Pemerintah dan atau meningkatkan pajak .

⁴ Rochmat Soemitro, 1990, Op cit.

⁵ Musgrave, Richard A and Musgrave, Peggy B, 1984, Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Company, London.

⁶ Nafziger, Wayne, E, 1997, The Economics of Developing Countries Prentice Hall International Inc, New Jersey.

Sebaliknya apabila ekonomi sedang mengalami kelesuan, maka salah satu kebijaksanaan yang dapat diambil adalah kebijaksanaan fiskal yang bersifat ekspansif, yaitu dengan meningkatkan pengeluaran pemerintah dan atau menurunkan pajak.

Strategi perpajakan sering digunakan untuk mengatur alokasi sumber - sumber ekonomi, pembatasan konsumsi dan redistribusi pendapatan. Dengan penetapan *tax holiday* bagi suatu investasi di daerah-daerah tertentu atau bidang-bidang usaha tertentu diharapkan akan terjadi alokasi sumber-sumber ekonomi ke daerah-daerah atau bidang-bidang usaha tersebut. Demikian juga dengan pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi bagi jenis-jenis komoditi tertentu diharapkan dapat mengurangi konsumsi masyarakat akan komoditi tersebut. Disamping pajak juga selalu digunakan untuk memperbaiki distribusi pendapatan dalam masyarakat. Dengan struktur pajak progresif diharapkan ketimpangan pendapatan dalam masyarakat akan dapat dikurangi.

Jenis pajak yang baru diterapkan di Indonesia sering dengan penggalan potensi baru adalah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang selanjutnya disebut BPHTB. BPHTB sebenarnya merupakan jenis pajak lama yang dipungut pada masa pemerintahan penjajah, tetapi dihapus seiring dengan berlakunya Undang - Undang Pokok Agraria dan diterapkan kembali karena dianggap sesuai dengan keadaan bangsa Indonesia dewasa ini. BPHTB merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan. Tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa memiliki fungsi sosial, disamping memenuhi kebutuhan dasar

untuk papan dan lahan usaha, juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan. Disamping itu bangunan juga memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya. Oleh karena itu, bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan, wajar menyerahkan sebagian nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak.⁷

Apabila dikaitkan dengan salah satu fungsi pajak sebagai alat pemasukan penerimaan bagi negara (fungsi budgeter pajak) pemberlakuan BPHTB dilatarbelakangi oleh pemikiran untuk meningkatkan penerimaan negara, terutama penerimaan daerah, yang penting bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan nasional. Hal ini mendasari pemikiran bahwa subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sehingga dianggap wajar apabila diwajibkan untuk menyerahkan sebagian nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran BPHTB.

Sebagai benda yang penting bagi manusia, tanah dan bangunan menjadi lebih bernilai karena dapat beralih dari pemilik kepada pihak lain yang menginginkannya. Umumnya ada pengorbanan yang harus dikeluarkan oleh pihak yang menginginkan tanah dan bangunan tersebut. Peralihan pemilikan tanah dan bangunan berhubungan erat dengan ketentuan hukum untuk memberikan kepastian hak bagi seseorang yang memperoleh tanah dan bangunan. Peralihan hak atas tanah dan bangunan terjadi karena pemiliknya

⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas tanah Dan Bangunan.

meninggal dunia dan karena disengaja melalui perbuatan hukum misalnya : jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat dan hadiah.

Peralihan hak atas tanah dan bangunan berkaitan dengan dua aspek, yaitu pihak yang mengalihkan dan pihak yang menerima peralihan hak. Kedua belah pihak dihadapkan pada ketentuan, hak dan kewajiban sehubungan dengan peralihan hak tersebut. Pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dapat berupa orang pribadi maupun badan yang sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku dapat memiliki suatu hak atas tanah dan bangunan .

Peralihan hak atas tanah dan bangunan sangat berkaitan dengan hukum dan ditandai oleh adanya bukti. Bukti ini dapat berupa akta jual beli, hibah, fatwa waris, surat keputusan pemberian hak atas tanah dan bangunan dan lain-lain. Peralihan hak ini bisa antar pribadi maupun antar negara dengan pribadi (orang atau badan hukum). Untuk memberikan kepastian dan kekuatan hukum pemilikan tanah dan bangunan maka setiap peralihan hak harus dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur setiap peralihan hak. Sesuai dengan hukum perolehan hak sebagai hasil peralihan hak harus dilakukan secara tertulis dengan fakta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Selanjutnya perolehan hak tersebut harus didaftarkan pada instansi yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan setempat untuk memperoleh sertifikat hak. Dengan demikian hak atas tanah dan bangunan secara sah ada pihak yang memperoleh hak tersebut dan dipertahankan terhadap semua pihak .

Pemungutan BPHTB di Indonesia dilakukan dengan berpegang pada

lima prinsip yaitu :⁸

1. Pemenuhan kewajiban BPHTB adalah berdasarkan *self assessment*, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya. Sistem *self assessment* merupakan sistem perpajakan Indonesia yang diterapkan sejak dilakukannya reformasi perpajakan tahun 1983, dimana kepada wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang terutang. Petugas pajak hanya berfungsi untuk melakukan pelayanan dan pemeriksaan agar wajib melakukan kewajiban pajaknya secara benar. Dengan sistem *self assessment* ini, khususnya pada BPHTB, diharapkan masyarakat dapat dengan mudah memenuhi kewajiban pajaknya dan meningkatkan kesadaran pajak masyarakat, terutama pajak yang timbul pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan bangunan.
2. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5 % dari Nilai Perolehan Obyek Kena Pajak (NPOPKP). Dalam BPHTB pajak yang terutang tidak dikenakan langsung atas Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) yang menjadi dasar pengenaan pajak, tetapi harus dikurangi dahulu dengan Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP), yaitu besaran tertentu dari NPOP yang tidak dikenakan pajak. Hal ini maksudnya untuk asas keadilan di mana bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dengan nilai perolehan (NPOP) di bawah NPOPTKP yang ditetapkan tidak akan dikenakan pajak (bebas pajak), sementara bagi pihak yang memperoleh hak dengan perolehan (NPOP) di atas NPOPTKP maka NPOP sebagai dasar pengenaan pajak harus terlebih dahulu dikurangi dengan NPOPTKP.
3. Agar pelaksanaan Undang-Undang BPHTB dapat berlaku secara efektif, maka baik kepada wajib pajak maupun kepada pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang akan dikenakan sanksi menurut perundangan yang berlaku. Hal ini memang diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan pemungutan BPHTB sehingga wajib pajak dan pejabat umum yang berwenang tidak melakukan penyimpangan dalam pemenuhan kewajiban pajak.
4. Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka memantapkan otonomi daerah.
5. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di luar Undang-Undang BPHTB tidak diperkenankan. Dengan diundangkannya Undang-Undang BPHTB maka BPHTB merupakan satu-satunya pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di Indonesia sehingga segala pungutan yang ada kaitannya dengan perolehan hak (kecuali biaya resmi yang berkaitan dengan pembuatan akta dan pendaftaran tanah hak atas tanah dan bangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku) tidak boleh dilakukan oleh pihak manapun. Hal ini penting agar masyarakat tidak dibebani dengan pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan berkaitan dengan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diterimanya.

Dalam era otonomi daerah terdapat isu yang sangat penting dalam kerangka pengembangan daerah, khususnya upaya kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan daerah. Pemerintah Daerah harus mampu menghimpun penerimaan yang lebih tinggi terutama dalam mendukung

⁸ Siahaan, Marihot Pahala, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 45, 2002.

penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehingga perlu digali potensi-potensi pendapatan baik secara intensif maupun ekstensif.

Berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Ps. 3 Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan daerah, Penerimaan daerah terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah (pajak daerah, restribusi daerah, keuntungan badan usaha milik daerah, pendapatan dinas, penjualan aset daerah dll sepanjang menyangkut sumber yang berada dibawah kewenangan daerah) .
2. Dana perimbangan yang menjadi bagian penerimaan daerah .
3. Pinjaman daerah.
4. Penerimaan lain-lain yang ada.

Undang-Undang No. 21 tahun 1997 jo. Undang-Undang No. 20 tahun 2000 menyebutkan bahwa adalah sesuatu yang wajar seiring dengan keuntungan dan kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi seseorang yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan diwajibkan membayar pajak kepada negara. Pemberlakuan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan juga telah mengandung semangat yang memperkuat pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini ditunjukkan dengan pembagian penerimaan yang lebih besar untuk daerah Kabupaten / Kota yaitu sebesar 64 %, bagian pemerintah propinsi sebesar 16 % dan pemerintah pusat sebesar 20 %. Disamping itu BPHTB merupakan sumber yang stabil, potensial dan mempunyai dampak distorsi yang minimal sekaligus dapat mengurangi penguasaan pemilikan tanah dengan tujuan spekulasi oleh masyarakat .

BPHTB merupakan pajak yang sifat pengenaannya spesifik, yaitu :

- A. Tergantung aktivitas pelayanan pertanahan yang menjadi sumber perolehan BPHTB.
- B. Persentase nilai tertentu (NJOP)
- C. Efisiensi diperoleh jika sistem pajak mampu mencakup semua transaksi yang terjadi (*tax coverage*) yang ditetapkan dalam bentuk Batas Tidak Kena Pajak (Batas TKP)

Tarif penerimaan BPHTB selama ini menunjukkan bahwa semakin tinggi kegiatan ekonomi wilayah akan mendorong perolehan atas tanah yang menjadi sumber utama perolehan BPHTB, sehingga akan meningkatkan peluang untuk perolehan BPHTB.

Pengenaan BPHTB dilatar belakangi oleh pemikiran bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan nasional diperlukan sumber-sumber penerimaan yang strategis. Berdasarkan hal itu, subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dianggap wajar, apabila diwajibkan menyerahkan sebagian nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak BPHTB adalah yang dikenakan atas perolehan hak dan atau bangunan . Pada dasarnya pajak tersebut merupakan cerminan dari harga transaksi atau nilai pasar dari obyek pajak tersebut. Hal ini disebabkan dasar pengenaan pajak tersebut adalah nilai perolehan obyek pajak yang diperoleh dari perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.

BPHTB didasarkan pada *sistem self assement*, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan surat setoran BPHTB dan melaporkannya tanpa mendasarkan diterbitkannya surat ketetapan pajak; BPHTB dibebankan pada pembeli dengan bentuk pasar persaingan tidak sempurna. BPHTB merupakan beban baru akibat peralihan hak, sehingga akan menjadi beban tambahan ekonomi masyarakat, karena biaya yang tinggi selain harus membayar BPHTB, masyarakat harus pula membayar uang pemasukan ke negara serta biaya yang bersifat operasional.

Sebagai sumber yang potensial pada tahun 2002 target pemerintah dari BPHTB sebesar 2,46 trilyun telah terealisasi sebesar 2,20 trilyun (98 %) . Sebelum berlakunya UU No. 20 tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No. 114 tahun 2000 telah merubah alokasi penerimaan dan administrasi pertanahan yang semula memperoleh 16 % dari BPHTB telah dialihkan menjadi DAU yang dibagikan secara merata di seluruh Kabupaten/Kota . Sejalan dengan hal tersebut di atas Pemerintah Kabupaten Demak yang merupakan *hinterland* Kota Semarang . Ibu Kota Propinsi Jawa Tengah terdiri dari 1,5 juta bidang tanah, namun yang sudah bersertifikat baru \pm 30 % . Dalam tahun anggaran 2002 peralihan hak yang didaftarkan pada Kantor Pertanahan sejumlah 4.500 bidang dan realisasi BPHTB Kabupaten Demak tahun 2002 sebesar Rp. 671.508.596,- dengan pembagian sebagai berikut :

- Pemerintah Pusat = Rp. 143.301.738,-
- Pemerintah Propinsi = Rp. 107.441.366,-
- Kabupaten = Rp. 429.765.492,-

Apabila dibandingkan dengan realisasi Penerimaan Daerah Otonomi Kabupaten Demak Tahun 2002 sebesar Rp. 265.041.492,- sumbangsih BPHTB kepada Pemerintah Kabupaten Demak sangat signifikan.

Peralihan hak yang mengakibatkan diperolehnya suatu hak atas tanah dan bangunan dikaitkan dengan ketentuan BPHTB yaitu akta autentik yang mendasari terjadinya peralihan hak serta kewajiban pendaftaran hak sebagai kewajiban setiap pemilik hak atas tanah dan bangunan.

Namun pada kenyataannya dalam praktek sehari-hari ketentuan tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan di masyarakat Kabupaten Demak, hal ini dapat dilihat dari peralihan hak atas tanah yang dilakukan masyarakat dihadapan dan disahkan oleh pejabat yang berwenang (legal) sebanyak 2.861 bidang; sedangkan peralihan hak atas tanah yang dilakukan masyarakat tanpa disahkan oleh pejabat yang berwenang (dibawah tangan) = 482 bidang.

Dari faktor hambatan tersebut, diperlukan adanya tindakan kebijakan yang menurut *William N. Dunn* dalam bukunya Kebijakan Publik (2000, 514) bahwa tujuan kebijakan yaitu tindakan regulatif yang menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur tertentu maupun tindakan-tindakan alokatif yang membutuhkan masukan-masukan atau input. Dari kedua teori kebijakan tersebut diimplementasikan dalam suatu program yang harus ditaati.⁹

Dengan demikian perlu adanya konsep budaya hukum dan pemberdayaan masyarakat serta teori interaksi symbolis, yaitu untuk mempelajari bagaimana setiap individu berkembang secara sosial sebagai akibat dari partisipasinya dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan teori phenomenology berpendirian bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti dan makna pada pelaksanaan Undang-Undang BPHTB serta faktor-faktor hambatannya didalam pelaksanaan peningkatan Pendapatan Daerah saat ini yang dikatakan dengan kemampuan ekonomi masyarakat.

B. PERMASALAHAN

Sebagaimana yang dimaksudkan dalam Undang-Undang BPHTB yang menjadi obyek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan berdasarkan pada akta yang dilakukan masyarakat dihadapan dan disahkan oleh pejabat yang berwenang yaitu Camat atau notaris selaku PPAT. Dalam praktek sehari-hari ketentuan ini belum sepenuhnya dilaksanakan di masyarakat, terutama didaerah pedesaan dan masyarakat berpenghasilan rendah. Akta jual beli dilakukan dibawah tangan sehingga tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam UUPA, dan berakibat bukan sebagai obyek BPHTB.

Atas dasar pokok pikiran yang melatar belakangi penulisan ini, maka untuk mempertajam perolehan dan analisis diajukan permasalahan yang mencakup hal-hal sebagai berikut :

⁹ William N. Dunn, 2000, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, edisi kedua, Gajah Mada University Press,

1. Sejauhmana potensi penerimaan BPHTB dikaitkan dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Bagaimana upaya Pemerintah Kabupaten/Kota dalam meningkatkan PAD melalui BPHTB.
3. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan Undang- Undang BPHTB di masyarakat.

C. KERANGKA TEORI

Konsep hukum yang dapat digunakan untuk mempelajari hukum paling tidak ada tiga¹⁰ (1). hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan ; (2). hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, undang-undang yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu serta sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat dan (3). hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Cara pandang mengenai hukum berimplikasi pada metode yang akan digunakan dalam melakukan penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, maka metode hukum yang digunakan bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus mewujudkan nilai-nilai tertentu. Apabila hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga

Yogyakarta ha;. 514.

¹⁰ Rony Hanitijo Soemitro, 1989, Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum, CV. Agung Semarang, hal.1

yang benar-benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri terlepas dari kaitannya dengan hal-hal diluar peraturan tersebut. Cara pandang yang demikian itu mengarah pada metode analisis. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah sosiologis. Metode ini akan mengkaitkan hukum kepada usaha - usaha untuk mencapai tujuan dan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkrit masyarakat.¹¹ Guna memperoleh pemahaman yang lengkap mengenai hukum, maka hukum harus dilihat dari sisi normatif (*law in book*) dan sisi sosiologis (*law in action*).

Sedangkan dilihat dari fungsi hukum didalam masyarakat paling tidak mempunyai 3 (tiga) perspektif ¹² *pertama* ialah perspektif kontrol sosial, yang meninjau hukum dari sudut pandang seorang polisi (*the policeman view of law*), yang konsep-konsepnya biasanya paling banyak dipakai di dalam studi-studi kemasyarakatan. Perspektif *kedua* dari fungsi hukum dalam masyarakat adalah perspektif sosial. Sosial engeneering yang difokuskan pada apa yang diperbuat oleh pengusaha-pengusaha dengan hukumnya, artinya sumber-sumber kekuasaan apa yang dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Perspektif *ketiga* adalah perspektif emansipasi masyarakat terhadap hukum, perspektif ini merupakan tinjauan dari daerah terhadap hukum artinya hukum meliputi kajian-kajian aspirasi masyarakat, budaya, kesadaran hukum, penegakan hukum dan lain-lain.

¹¹ Satjipto Raharjo, 1996, Ilmu Hukum, Citra Aditya, Bandung, hal. 5-6

¹² Thoga Hutagalung, 1990, Beberapa Pemikiran Tentang Hukum Yang Dikemukakan Oleh Beberapa Aliran, Armico, hal. 10.

Max Weber, melihat pentingnya hukum sebagai mekanisme untuk menghantarkan perkembangan masyarakat menuju kepada masyarakat modern, disamping memperlihatkan hubungan timbal balik antara perkembangan masyarakat dan keadaan hukumnya¹³. Banyak aspek diluar hukum yang mempengaruhi bekerja dan efektifnya hukum dalam masyarakat seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Aspek non hukum tidak selalu berisi kepentingan - kepentingan yang selaras dengan hukum. Antara berbagai kepentingan sering menimbulkan pertentangan yang mengarah pada konflik sosial. Pada aspek ekonomi, misalnya penuh dengan motivasi-motivasi ekonomi yang dilakukan. Bilamana setiap individu dan kelompok masyarakat hanya mengejar pencapaian kepentingannya masing-masing pasti akan memicu terjadinya ketegangan dan konflik sosial. Di sini peran hukum diperlukan untuk menciptakan ketertiban (keteraturan), keseimbangan dan faktor pengintegrasian kepentingan yang berbeda. Peran hukum demikian disebut fungsi integratif hukum, yaitu mengatur, memelihara dan mengontrol hubungan-hubungan sosial.¹⁴

1. Konsep Budaya Hukum

Budaya hukum menurut Lawrence M. Friedman ¹⁵ yaitu : keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian budaya hukum menempati

¹³ Wukir Prayitno, 1991, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV. Agung Semarang, Hal. 24-26.

¹⁴ Adam Podgorecki dan Cristoper J Welan (ed), 1987, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 122.

¹⁵ Definisi Budaya Hukum Oleh Friedman dalm buku "The Legal System" dan Tebakan Pikiran Rakyat Tentang Studi Hukum Daan Masyarakat Oleh Abdurachman, hal. 88.

posisi sangat strategis dalam menentukan pilihan berperilaku konform pada hukum akhirnya menjadi hukum yang benar-benar diterima dan digunakan oleh masyarakat maupun suatu komunitas tertentu sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat atau komunitas yang bersangkutan. Von Savigny¹⁶ mengemukakan bahwa (a) hukum ditentukan tidak dibuat. Pertumbuhan hukum merupakan proses yang tidak disadari dan organis, oleh karena itu perundang-undangan kurang penting dibandingkan dengan adat kebiasaan ; (b) hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang mudah dipahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern, kesadaran hukum akan disajikan oleh para ahli hukum dalam bentuk rumusan-rumusan prinsip hukum secara statis; (c) undang-undang tidak berlaku secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat dan konstitusi yang khas.

Berkaitan dengan keberadaan hukum di tengah masyarakat, Hoebel¹⁷ mengungkapkan postulat hukum yang berkaitan dengan terciptanya hukum itu. Postulat hukum tersebut diartikan sebagai hal-hal yang oleh para warganya dianggap baik dan karena itu harus dikejar, dan hal yang dianggap buruk harus dilakukan. Postulat hukum berupa nilai-nilai inilah yang mendasari tingkah laku dan penerimaan nilai baru, norma hukum, dan lembaga hukum dalam masyarakat.

¹⁶ W.Friedman, 1953, Legal Teory, Stevens & Sons Ltd, London, Hal. 211.

¹⁷ Hoebel, E, Adamson, 1967, The Law of Primitive Man, Cambridge Mass, Harvard University Press, Hal. 36-38.

Teori hukum idealis mengemukakan bahwa apabila ingin diketahui ada dan berkembangnya hukum ditengah masyarakat, maka yang pertama kali harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat bangsa tersebut, sehingga menunjukkan adanya keterkaitan yang erat antara lain norma hukum. Banyak ahli berpendapat bahwa hukum akan terdapat ditengah masyarakat yang berbudaya, oleh karena itu berkaitan dengan pembentukan hukum.

Donald Black mengatakan hukum tidak bisa dimaknai hanya sekedar sebagai barisan kalimat dalam perundang-undangan. Black menegaskan hukum bukan sekedar perangkat aturan-aturan baik tertulis maupun tak tertulis, namun harus dipahami sebagai perilaku. Paralel dengan pernyataan Black, ahli hukum lain Lawrence Meir Friedman mengatakan ada tiga unsur yang mempengaruhi berlakunya hukum dalam masyarakat yakni *Substance* (aturan hukum), *structure* (pranata penegak hukum), dan *legal culture* (budaya hukum).¹⁸

Budaya hukum terkait dengan dengan perilaku masyarakat setempat dalam hidupnya keseharian yang mencerminkan ketaatan pada hukum. Bukan hanya hukum formal tertulis, melainkan juga norma agama, etika, dan norma sosial. Budaya hukum oleh Friedman disebut sebagai *the legal culture provides fuel the motor of justice*, yang dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik

¹⁸ Friedman , Lawrence,M,1969,Loc.Cit.

positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Demikian juga kesenangan atau ketidaksenangan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Dengan demikian menurut pendapatnya apa yang disebut budaya hukum itu adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam rangka budaya milik masyarakat umum.

Daniel S. Lev mencoba menggunakan konsep budaya hukum yang dikemukakan Friedman untuk menganalisa perubahan sistem hukum di Indonesia semenjak jaman revolusi. Lev membagi budaya hukum dalam nilai-nilai hukum *prosedural* dan nilai-nilai hukum *substantif*¹⁹. Nilai-nilai hukum prosedural mempersoalkan tentang bagaimana cara mengatur tertib masyarakat dan manajemen dari konflik. Dengan demikian ia akan membantu menentukan bagaimana tempat yang diberikan kepada lembaga-lembaga hukum, politik, agama dan lain sebagainya sepanjang waktu dalam sejarah bangsa dan masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan nilai-nilai substantif adalah terdiri dari anggapan dasar mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat tentang apa yang dianggap adil atau tidak oleh masyarakat yang bersangkutan.

Satjipto Rahardjo membuat analisa tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya²⁰.

¹⁹ Ibid. Hal. 24.

²⁰ Satjipto rahardjo, 1979, Loc Cit.

Landasan pendapatnya bertolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tak dapat diabaikan adalah peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga menjalankan hukum positif itu, pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat, banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat itu.

2. Teori Pemberdayaan

Pemberdayaan (*empowerment*), merupakan gerakan yang mengamankan kepada perlunya *power* dan menekankan keberpihakan kepada "*the powerless*". Gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki kekuatan yang menjadi modal dasar proses aktualisasi itu. Dengan kata lain manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolak ukur normatif, struktural dan substansial sehingga menempatkan pemberdayaan sebagai bagian dari membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintah dan negara ²¹.

Pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, pertama disebut kecenderungan primer, yaitu proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Kedua, disebut sebagai kecenderungan sekunder, yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan

²¹ Ony S Priyono daan AMW Pranoko, 1996, Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi, CSIS, Jakarta, Haal. 54.

untuk menentukan pilihan hidupnya melalui proses dialog²². Pemberdayaan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil terhadap peningkatan kesadaran masyarakat akan eksistensinya²³.

3. Teori Phenomenology dan Teori Interaksi Symbolis

Interaksi simbolis, menekankan perspektif pandangan sosio psikologis, sasaran utamanya adalah individu dengan kepribadian diri pribadi dan pada interaksi antara pendapat intern dan emosi seseorang dengan tingkah laku sosialnya²⁴.

Teori Phenomenology Alfred Schutz sebagai salah satu tokoh teori ini yang bertolak dari pandangan Weber pula, dimana yang terakhir ini berpendirian bahwa tindakan manusia menjadi suatu hubungan sosial bila manusia memberikan arti dan makna tertentu terhadap sesuatu tindakan sangat menentukan terhadap kelangsungan proses interaksi sosial. Baik bagi aktor yang memberikan arti terhadap tindakannya sendiri maupun bagi pihak lain yang akan menterjemahkan dan memahaminya serta yang akan beraksi atau bertindak sesuai dengan yang dimaksud oleh aktor²⁵.

Schutz memusatkan perhatian kepada struktur kesadaran yang diperlukan untuk terjadi dan berlangsung melalui penafsiran dan pemahaman

²² Oakley dan Marsden dalam Onny S Priyono dan AMW Pranaka, Ibid, Hal. 57.

²³ Esmi Warassih Puji Rahayu, 2001, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses dan Tujuan Hukum Dan Persoalan Keadilan), Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum, FH, Undip, Semarang.

²⁴ Zaamroni, 1992, Pengantar Pengembangan Teori Sosial, Tiara Wacana, Yogya, Hal. 55.

²⁵ George Ritzer, 1992, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, Rajawali Pers, Hal. 69-70.

tindakan masing-masing baik antara individu maupun antara kelompok. Schutz juga mengatakan ketertarikan manusia dalam kehidupan sehari-hari merupakan sesuatu yang sangat praktis sifatnya dan tidak bersifat teoritis. Dalam sikap alami mereka diatur oleh motif-motif pragmatis yaitu mereka berupaya mengontrol, menguasai atau mengubah dunia dalam rangka menerapkan proyek-proyek dan tujuan-tujuan mereka. Schutz juga menyebutkan kehidupan sehari-hari yang praktis tersebut dengan istilah dunia kerja realitas puncak ²⁶. Pendapat tersebut semakin mempertegas bahwa manusia berupaya untuk mengontrol, menguasai dan mengubah dunia dalam rangka menerapkan proyek-proyek dan tujuan-tujuan, maka dapat terikat untuk menemukan kenyataannya bahwa pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerah sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat. Belt²⁷ juga menunjukkan bagaimana teknologi dan kodifikasi pengetahuan teoritis sebagai suatu prinsip baru inovasi dan kebijakan yang membentuk kembali tata teknologi ekonomi dan juga sistem stratifikasi masyarakat. Dengan dimensi atau komponen yang menyangkut sekitar ekonomi, lapangan kerja, pemusatan pengetahuan teoritis sebagai motivasi dan pembentukan kebijaksanaan bagi masyarakat, orientasi masa depan, yang mengendalikan teknologi dan penafsiran teknologi dan terakhir mencakup pengembalian keputusan. Dimensi ini berhubungan dengan metode atau cara – cara memperoleh pengetahuan.

²⁶ Irving M. Zeitin, 1945, *Memahami Kembali sosiologi*, UGM Press, Yogya, hal. 263.

²⁷ Belt dan Margaret Poloma, 1994, *Sosioilgi Kontemporer*, Yayasan Solidaritas Gajah Gajah Mada, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 378.

4. Hukum pajak

Menurut Soemarsaid Moertono *pajak* berasal dari bahasa Jawa yaitu *ajeg* artinya sesuatu yang diberikan secara teratur pada waktu tertentu. *Pa-ajeg* berarti pungutan teratur terhadap hasil bumi yang dihasilkan petani²⁸. Petani harus menyetor 40 % dari hasil tanahnya kepada raja, 20% menjadi hak pungut pajak atau penggarap tanah. Pada masa negara trarisional Jawa pemungutan pajak dipusatkan pada tanah. Beban yang terletak di atas tanah dapat berupa tenaga kerja atau hasil bumi dan bisa dikatakan tidak terlalu rumit. Besar kecilnya pajak sebelum masa kolonial menurut kebiasaan ditentukan pada awal dinasti baru atau pemerintah baru. Dalam ensiklopedi²⁹ umum disebutkan bahwa pajak (hasil) bumi ialah pajak atas sesuatu yang dihasilkan oleh tanah.

Penguasa Barat pertama yang mencanangkan sistem pajak tanah atas dasar-dasar finansial bagi negara kolonial modern di Jawa adalah Thomas Stamford Raffles. Dalam Pengumuman Raffles 1 Maret 1813 dan yang digunakan pula oleh P.H Van Der Kemp³⁰ disebutkan bahwa pajak diam adalah penyerahan tahunan tertentu kepada majikan sebagai pemilik tanah oleh para penyewa barang feodal³¹, untuk pembelian hak-hak

²⁸ Soemarsaid Mortonono, 1985, Negara Dan Usaha Bina Negara Di Jawa Masa Lampau : Studi Tentang Masa Mataram II Abad XVII –XIX, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 145-146

²⁹ Ensiklopedi Umum, 1986, Kanisius, Yogyakarta

³⁰ PH Van Der Kemo, Java's Landelijk Stelsel 1817-1819, dalam Putri Agus Wijayati, Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris, 2001, rawang, rawang, Yogya, Hal. 36-37.

³¹ Penyewa Barang Feodal adalah semua petak tanah yang sudah dianggap milik pemerintah sebagai penduduk yang mengerjakan tanah untuk ditanami harus membayar sewa atau pajak kepada pemerintah.

feodal dari penyerahan wajib dan kerja wajib. Menurut rancangan Raffles penyerahan wajib tidak berlaku dalam sewa, melainkan dalam hak milik atas sebagian wilayah. Dalam hal ini tekanan serupa digunakan pemerintah Raffles untuk menghilangkan penyerahan wajib dan kerja wajib. Perkembangan selanjutnya pajak yang dipungut oleh negara guna membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan, angkatan perang dan pembangunan.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui potensi penerimaan BPHTB pemerintah dan daerah berkaitan dengan peningkatan PAD.
2. Mengetahui upaya pemerintah Kabupaten / Kota dalam meningkatkan PAD melalui BPHTB.
3. Mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan UU BPHTB di masyarakat.

E. Kontribusi Penelitian

Apabila tujuan penelitian dimaksud tercapai, diharapkan hasil penelitian ini akan membawa manfaat sebagai berikut :

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum ekonomi dalam hal ini terhadap pelaksanaan undang-undang BPHTB

yang sekaligus peningkatan PAD khususnya dapat memberikan informasi, pemahaman para pelaksana dan masyarakat.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan bekerjanya hukum khususnya dalam pelaksanaan undang-undang BPHTB.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan budaya hukum bagi masyarakat dalam rangka pendaftaran peralihan hak atas tanah sebagai peningkatan pendapatan daerah (PAD).

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan dan Paradigma Penelitian

Metode penelitian membahas konsep teoritik berbagai metode, kelebihan dan kelemahannya, yang dalam karya ilmiah dilanjutkan dengan pemilihan metoda yang digunakan ; sedangkan metoda penelitian mengemukakan secara teknis tentang metoda-metoda yang digunakan dalam penelitiannya. Kualitas kebenaran yang diperoleh dalam ilmu pengetahuan terkait langsung dengan kualitas prosedur kerjanya. Sedangkan prosedur kerja mencari kebenaran biasa disebut metode penelitian. Metode penelitian mempunyai arti suatu studi logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang akan mengarahkan penelitian, dengan demikian maka metode dimaksud

sebagai suatu prinsip dasar dari berhasilnya penelitian. Dalam penelitian ini metode yang dipilih adalah metode penelitian dengan pendekatan kualitatif.

Dalam setiap penelitian berpegang pada paradigma tertentu. Paradigma menurut George Ritzer³² ialah suatu seperangkat kepercayaan, nilai-nilai suatu pandangan tentang dunia sekitar. Paradigma ini mengarahkan penelitian. Dalam penelitian ini paradigma yang dipilih adalah paradigma *Konstruktivisme*³³. Persoalan pokok paradigma konstruktivisme ialah interaksi antara peneliti dan obyek yang dicermati, sehingga akan berpengaruh pada nilai-nilai yang dianut dan dapat memberikan alternatif pandangan dalam mencari kebenaran tentang realitas sosial³⁴. Penelitian kualitatif pada hakekatnya ialah mengamati orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka, tentang dunia sekitarnya, yakni masalah transaksi jual beli di bawah tangan tanpa melalui pejabat yang berwenang, sehingga tidak mengakibatkan perolehan hak dari penjual kepada pembeli karena tidak memenuhi ketentuan dalam UUPA³⁵. Dalam hal ini hukum disamping merupakan kumpulan peraturan-peraturan yang sifatnya normatif, juga dilihat sebagai suatu gejala sosial yang bersentuhan dengan variabel lain

³² Ritzer George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Saduran Ali Maudan, Rajawali, Yogya, Hal. 8

³³ Agus Salim, 2001, *Teori Dan Paradigma Penelitian Sosial* (dari Denzim Guba dan Penerapannya), Nara Wacana, hal. 61.

³⁴ Ibid . Hal. 63.

³⁵ Siahaan, Marikat Pahala , 2002, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, Raja Grafindo Persada, Hal. 88

dalam masyarakat, seperti politik, sosial dan budaya. Metode sosio-legal research yang dikembangkan itu memberikan bobot lebih karena pembahasannya tidak terbatas pada peraturan perundang-undangan saja namun lebih melihat pada aspek bekerjanya hukum dalam kehidupan masyarakat.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Demak dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Demak memiliki 1,5 juta bidang tanah, namun yang bersertifikat baru lebih kurang 30 %, selain itu Kabupaten Demak merupakan hinterland kota Semarang Ibu Kota Propinsi Jawa Tengah. Dimana Kota Semarang sebagai kota besar terus mengalami pertumbuhan penduduk sementara persediaan tanah semakin langka. Sehingga kebutuhan tanah akan dipenuhi oleh Kabupaten / Kota sekitarnya termasuk Kabupaten Demak. Disamping itu struktur ekonomi masyarakat Kabupaten Demak belum nampak dalam pembentukan PDRB Kabupaten Demak karena masih rendah, sehingga akan berpengaruh pada Pendapatan Asli Daerah (PAD).

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini ada 2 (dua) jenis informasi yang hendak dikumpulkan :

- a. Informasi yang menjelaskan kondisi masyarakat dan keinginan masyarakat dalam pelaksanaan UU BPHTB.

- b. Informasi faktor-faktor kebijakan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, sehingga dapat ditemukan komunikasi dua arah antara pembuat kebijakan dan pelaksanaan kebijakan tanda adanya benturan-benturan³⁶.

Karena melalui pendekatan interaksi sosial dan pendekatan rasionalisme tersebut hendak melekat apa adanya dan bagaimana seharusnya tindakan pemerintah dan peraturan hukum yang mengatur Bea Peralihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), maka sumber data akan diambil pada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dan Kantor Pelayanan PBB Kabupaten Demak serta masyarakat yang membutuhkan tanah dan suatu bangunan rumah. Pengembangan data maupun sumbernya dilakukan dengan mengikuti prinsip-prinsip *snow bolling* (bola salju) hingga mencapai titik jenuh dalam arti sampai kelengkapan dan validitas informasi dirasa cukup untuk kepentingan analisis.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dilihat dari segi pengumpulan informasi guna memperoleh data maka penelitian ini dapat diartikan sebagai penelitian *lapangan (field research)*. Oleh sebab itu informasi-informasi yang diperlukan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu :

- a. Pra survey, yaitu pengambilan data awal di instansi terkait untuk memudahkan langkah pengumpulan data berikutnya.

³⁶ Sunaryanti Hartono, 1994, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad 20, Alumni, Bandung, Hal. 142 dan Candra Irawan, 2002, Kebijakan Pemerintah Dalam Rangka Pemberdayaan Usaha Kecil Di Kota Bengkulu, Tesis-Undip, Semarang, Hal. 29.

- b. wawancara ³⁷ yang disusun berdasarkan apa yang telah disampaikan oleh informasi. Informasi *Emic* (pendengaran informan) yang diterimanya dijadikan bahan untuk merumuskan sejumlah yang lebih berstruktur walaupun informasi yang diharapkan tetapi bersifat *emic*. Namun tak dapat dielakkan bahwa lambat laun makin banyak masuk pertanyaan yang meminta keterangan yang bersifat *etic* (pendengar peneliti) yakni diatur oleh penelitian. Pendekatan yang dilakukan dalam wawancara antara lain dengan menggunakan daftar pertanyaan yang lebih terinci, namun bersifat terbuka yang dipersiapkan lebih dahulu akan diajukan menurut urutan dan rumusan yang tercantum.
- c. Studi pustaka (library research) yakni berbagai dokumen yang di dapat dari Kantor Pelayanan PBB dan Kantor Pertanahan dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

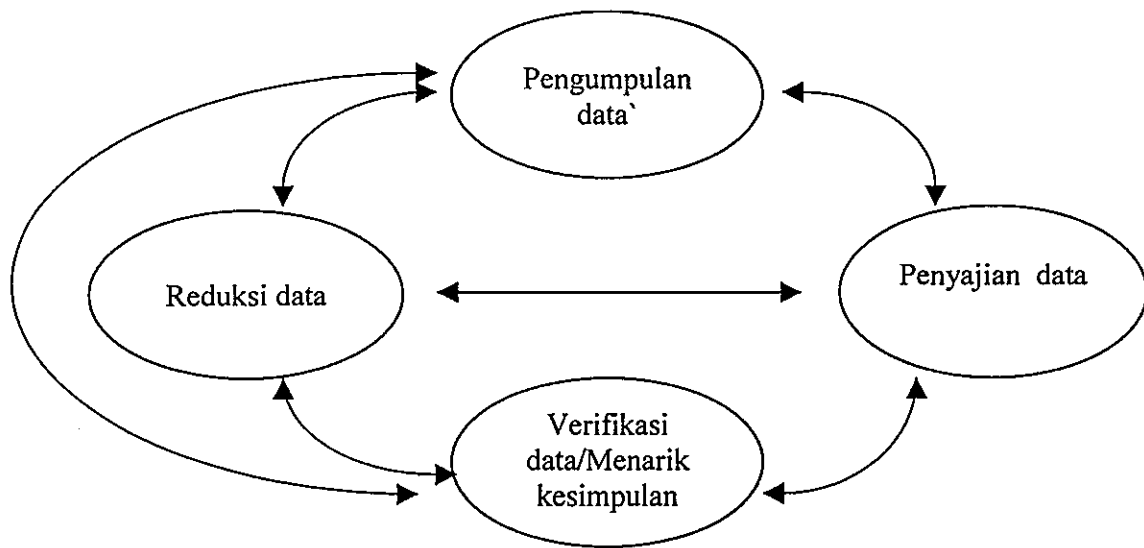
5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah secara induktif dengan model yang dipakai dalam menganalisis data dalam penelitian ini adalah model interaktif yang meliputi empat tahap yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi atau penarikan kesimpulan, sebagaimana divisualisasikan dalam bagan sebagai berikut : ³⁸

³⁷ S.Nasution, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Tarsito Bandung, Hal. 1966, Hal. 73.

³⁸ MB. Miles dan AM. Huberman, 1972, Analisis Data Kualitatif, UI Press, Jakarta.

Gambar 1.
Model Analisis Interaktif



Dalam pengertian ini, analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai ringkasan kegiatan analisa yang saling susul menyusul.³⁹

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan mengenai situasi, sikap ataupun aktivitas-aktivitas dalam struktur sosial komunitas.

Untuk itu dilakukan dari hal yang paling umum hingga terfokus pada hal-hal yang khusus. Penyajian data sebagai sekumpulan informasi yang diperoleh baik dari masyarakat maupun instansi terkait dalam memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Selanjutnya pada taraf

³⁹ MB. Miles dan AM.Huberman Ibid.

verifikasi akan dilakukan pemeriksaan terhadap kebenaran laporan yang diperoleh dari lapangan.

6. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk keperluan pengujian keabsahan data melalui informasi yang terkumpul di lokasi penelitian digunakan triangulasi data, yaitu teknis pemeriksaan keabsahan informasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data.⁴⁰

Denzin membedakan empat triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian mengenai budaya hukum dan pemberdayaan ekonomi pada kajian perilaku masyarakat maka digunakan triangulasi sumber, yakni membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Hal ini dilakukan dengan jalan; pertama membandingkan data hasil pengamatan terhadap pelaksanaan UU BPHTB dengan hasil wawancara dengan masyarakat, kedua membandingkan penerimaan daerah sebelum pelaksanaan UU BPHTB dikaitkan dengan setelah adanya UU BPHTB, ketiga apa yang dikatakan masyarakat pada situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu, keempat membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya baik dilihat dari masyarakat ekonomi menengah ke bawah, dan kelima, membandingkan hasil wawancara masyarakat dengan isi suatu dokumen yang diperoleh dari instansi terkait.

G. Sistematika Dan Pertanggung jawaban Penulisan

Penulisan ini diawali dengan memaparkan latar permasalahan yang menjadi awalketertarikan penulis untuk mengangkatnya sebagai bahan tesis sekaligus menegaskan

⁴⁰ Lexy Moleong, Op. Cit. Hal. 178.

pentingnya studi ini dilakukan. Pelaksanaan UU BPHTB bukanlah persoalan sederhana, namun sangat kompleks bersifat multidisipliner. Oleh sebab itu tidak mungkin membahas segenap persoalan tersebut dalam satu tulisan yang relatif singkat, maka permasalahan studi ini difokuskan dalam 3 (tiga) permasalahan utama sebagaimana diuraikan pada itu fokus permasalahan. Ketertarikan terhadap permasalahan penelitian yang tergambar dalam latar belakang, selanjutnya lebih diperjelas dalam uraian kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teoritis. Kerangka teoritik antara lain menjelaskan kelemahan pelaksanaan UU BPHTB terutama terhadap masyarakat ekonomi lemah dan masyarakat berpenghasilan rendah terutama dalam kerangka meningkatkan pendapatan daerah. Kerangka teoritik juga digunakan sebagai penghantar dalam merumuskan tujuan kontribusi, pilihan lokasi, metode dan dalam mengkaji temuan-temuan penelitian. Urutan bab pendahuluan ini masih bersifat sebagai penghantar yang didasari oleh alasan, metodologis dan sistematika sebuah karya tulis ilmiah.

Pelaksanaan UU BPHTB merupakan sasaran dari kebijaksanaan pemerintah, maka cukup tepat jika sebelum membahas mengenai kebijaksanaan pemerintah keadaan ekonomi masyarakat dan minat masyarakat dalam peralihan hak atas tanah dan bangunan dipaparkan terlebih dahulu. Secara berurutan (dalam Bab III) disajikan tentang kebijaksanaan pemerintah tentang pelaksanaan UU BPHTB, yang intinya membahas bagaimana hukum sebagai instrumen kebijaksanaan pemerintah, kebijaksanaan pemerintah tentang BPHTB sebagai pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan serta konsep bangunan BPHTB.

Sesuai dengan paradigma studi kualitatif (*naturalistik*), studi ini tidak dapat dilepaskan dari realitas yang ada di lokasi studi. Deskripsi latar lokasi studi penting disajikan agar pembaca tulisan ini dapat mengetahui kondisi yang terjadi di lokasi studi dan memahami hasil studi. Bab III menyajikan deskripsi singkat tentang latar

sosial ekonomi masyarakat di Kabupaten Demak yang dimaksudkan untuk memberi keterangan seperlunya mengenai karakteristik daerah. Selanjutnya juga didiskripsikan kondisi lingkungan sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Demak meliputi; perkembangan penduduk dan kehidupan ekonomi dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemudian disambung dengan pembahasan potensi BPHTB dan implikasi pelaksanaan UU BPHTB terhadap peningkatan pendapatan daerah.

Tujuan studi disajikan pada Bab IV Proses analisis dari temuan lapangan menghasilkan penjelasan mengenai bagaimana kebijaksanaan pemerintah tentang BPHTB sebagai pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan diimplementasikan yang dikaitkan dengan transformasi ekonomi dan mobilitas penduduk serta peningkatan pendapatan daerah; kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan hukum peralihan hak atas tanah dan bangunan serta kendala, hambatan yang menjadi penyebab tidak optimalnya pelaksanaan UU BPHTB baik problema internal maupun birokrasi dan patologi birokrasi (kualitas aparat rendah; perilaku disfungsional dan negatif; instrumentasi kepentingan politik terhadap birokrasi pelaksana dan mis koordinasi antar departemen terkait serta lemahnya lembaga pendukung). Bab IV merupakan pembahasan dari permasalahan studi. Bab. V dari tesis ini, berisi kristalisasi pembahasan pada bab-bab terdahulu yang tertuang dalam suatu simpulan sekaligus menjadi jawaban dari pertanyaan penelitian yang diajukan. Berdasar atas simpulan tersebut beberapa hal yang dianggap perlu direkomendasikan dirumuskan dalam bentuk saran-saran.

BAB II

KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG BPHTB

A. Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah

Hukum dan kebijakan publik yang identik merupakan kebijaksanaan Pemerintah sesungguhnya saling terkait satu dengan lainnya. Bahkan pada bagian ini juga akan terlihat bahwa hubungan hukum dan kebijakan publik tidaklah sekedar dapatnya dua hal itu dibicarakan dalam satu topik, ataupun keduanya dapat saling mengisi dan melengkapi, namun lebih dari itu, antara hukum dan kebijakan publik pada dasarnya saling tergantung satu sama lain.

Ketika terminologi hukum diartikan sebagai hukum positif, yang berlaku pada sebuah negara, dan ketika penerapan hukum (*rechtsoepassing*) dihubungkan dengan implementasi kebijakan publik maka keduanya pada dasarnya saling tergantung. Keterkaitannya secara mendasar adalah nampak dalam kenyataan bahwa pada dasarnya penerapan hukum (*rechtstoepassing*) itu sangat memerlukan kebijakan publik untuk mengaktualisasikan hukum tersebut di masyarakat. Sebab, umumnya produk-produk hukum yang ada itu umumnya hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum. Dan karena cakupannya yang luas dan bersifat nasional, maka tak jarang produk hukum atau undang-undang yang ada itu tidak mampu meng-cover seluruh dinamika masyarakat yang amat beragam di daerah-daerah tertentu.

Demikian pula dengan implementasi kebijakan publik, sebuah implementasi kebijakan publik tidaklah dapat berjalan dengan baik apabila di dalam penyelenggaraan implementasi kebijakan publik itu tidak dilandasi dasar-dasar hukum yang kuat. Kebijakan publik itu sendiri menurut Harold D Laswell diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.⁴⁰ Sedangkan oleh Carl J.Frederick diartikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁴¹ Begitu juga David Easton yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah.⁴²

Hubungan hukum dan kebijakan publik yang notabene merupakan kebijaksanaan Pemerintah dapat dilihat, adalah pemahaman bahwa pada dasarnya, kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, disini berlaku suatu pendapat bahwa sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Dari pemahaman yang demikian itu dapat melihat keterkaitan di antara keduanya dengan sangat jelas. Bahwa sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik itu pada tataran praktek tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring sejalan dengan prinsip-prinsip saling mengisi. Sebab logikanya sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya maka produk

⁴⁰ Muchsin, 2002, *Hukum dan kebijakan publik*, Avernoes Press, Malang hal 22

⁴¹ Muchsin, 2002, *Op cit* hal 23

hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Demikian sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut. Jadi peneraan hukum dapat dilihat sebagai instrumen dari kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam penerapan hukum (*rechtstoepassing*) sesungguhnya membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan mengkontekstualisasikan hukum tersebut denan kebutuhan-kebutuhan dan kondisi riil dalam masyarakat. Sebab jika responsifitas aturan masyarakat hanya sepenuhnya diserahkan pada hukum semata-mata, maka bukan tidak mungkin pada saatnya akan terjadi pemaksaan-pemaksaan hukum yang tidak sejalan dengan cita-cita hukum itu sendiri yang ingin menyejahterakan masyarakat. Jika institusi pengatur masyarakat sepenuhnya diserahkan pada hukum, maka bisa jadi hukum itu sendiri yang pada gilirannya malah akan menjadi sumber ketidakadilan.

Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah misalnya, khususnya pada pasal 104. Di mana dalam undang-undang tersebut pada pasal 104 dikatakan bahwa penyelenggara pemerintah di desa adalah terdiri dari kepala desa dan Badan Perwakilan Desa. Sebagai sebuah undang-undang maka ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang tersebut pada dasarnya memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Sehingga hendaknya, karena telah diundangkan dan berdasarkan hukum, semua aturan yang

⁴² Islamay, M.Irfan, 1984, *Prinsip-prinsip Penemuan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta

ada dalam undang-undang tersebut dapat dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait di lapangan.

Namun dalam penerepan hukum (*rechtstoepassing*)-nya kenyataannya tidaklah semudah itu, untuk kasus Badan Perwakilan Desa ternyata tidak semua desa di Indonesia dapat menerima konsep tersebut. Sebab secara sosiologis konsep Badan Perwakilan Desa tidak memiliki akar budaya yang kuat pada struktur kekuasaan asli masyarakat pedesaan di Indonesia. Secara turun temurun masyarakat pedesaan di Indonesia sudah terbiasa dengan mekanisme politik tunggal penataan desa pada seorang kepala desa saja. Sehingga ketika kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan desa diserahkan juga sebagian tugas-tugas dan wewenangnya pada Badan Perwakilan Desa maka resistensi masyarakat pedesaan di Indonesia muncul.. Sikap-sikap yang kurang merasa pas atas mekanisme baru dalam pemerintahan di desa kemudian dirasakan oleh sebagian masyarakat desa. Dan bila itu dipaksakan penerapan hukum (*rechtstoepassing*)-nya harus sesuai dengan undang-undang yang ada, sngat besar kemungkinan akan timbul keresahan di tengah-tengah masyarakat.

Atau dalam kasus yang berbeda penolakan terhadap undang-undang ini muncul akibat adanya pihak yang merasa kepentingan politiknya terganggu. Seorang kepala desa yang semula merasa bahwa dirinya yang paling berkuasa di desa tersebut merasa bahwa kehadiran Badan Perwakilan Desa akan mendelegitimasi kekuasaannya. Sehingga bisa saja pihak yang merasa kepentingannya terganggu ini akan melakukan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan untuk menggagalkan introduksi aturan hukum atau undang-undang

baru tersebut. Sehingga penerapan hukum (*rechtstoepassing*) atas undang-undang yang ada bila dipaksakan juga akan menimbulkan keresahan pada masyarakat sendiri.

Sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam penerapan suatu hukum sesungguhnya diperlukan adanya kebijakan publik dari pemerintah setempat yang harus menyesuaikan produk hukum yang hendak diterapkan dengan kondisi riil yang ada dalam masyarakat. Karena hal tersebut tidaklah cukup hanya dengan sosialisasi dari aturan hukum tersebut agar dapat diterima oleh masyarakat yang menolak aturan hukum yang ada. Atau guna menghindari tidak efektifnya penerapan hukum dalam masyarakat. Masyarakat sendiri perlu dikondisikan agar mau menerima atau menjalankan hukum tersebut.

Kebijakan publik dalam hal ini penting untuk merumuskan sekaligus menerapkan hal-hal apa saja yang harus dilakukan agar masyarakat dapat terkondisikan dengan baik, sehingga penerapan hukum (*rechtstoepassing*) yang seharusnya terjadi dapat dijalankan dengan baik pula. Dan untuk melakukan itu jelas membutuhkan waktu yang tidak singkat. Sehingga bisa saja sebuah aturan hukum sudah ditetapkan pada tahun 1999 namun di daerah tertentu baru dapat dilaksanakan pada satu atau dua tahun kemudian. Atau penerapan hukum itu kurang memiliki efektifitas dalam masyarakat.

Penerapan hukum (*rechtstoepassing*), dengan demikian, menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik sebagai sarana yang dapat menyukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri. Sebab dengan adanya kebijakan publik maka pemerintah pada level yang terdekat dengan masyarakat setempat akan

mampu merumuskan apa-apa saja yang harus dilakukan agar penerapan hukum (*rechtstoepassing*) yang ada pada suatu saat dapat berjalan dengan baik dan efektif.

Dengan begitu secara tersirat sesungguhnya dapat terlihat bahwa kebijakan publik yang dibuat bukanlah bermaksud untuk melakukan sesuatu yang bertentangan dengan aturan hukum yang ada, namun justru sebaliknya, ia ingin berupaya agar aturan hukum itu dapat terselenggara dengan baik. Hanya saja dalam kondisi tertentu aturan hukum itu tidak memungkinkan untuk saat ini, sehingga diperlukan penyesuaian-penyesuaian. Dan tetap pada saatnya nanti, bila kondisi sudah memungkinkan, hukum yang ada dapat diterapkan sesuai dengan aturan-aturan yang ada.

Bagaimana penerapan hukum (*rechtstoepassing*) itu dalam prakteknya membutuhkan kebijakan publik, dapat dilakukan telaah yang lebih teoritik. Artinya, secara anatomik teori-teori yang ada dalam penerapan hukum (*rechtstoepassing*) itu pada saatnya akan berhubungan dengan kebijakan publik.

Pada dasarnya di dalam penerapan hukum (*rechtsoepassing*) itu secara teoritik tergantung pada adanya 4 (empat) unsur yaitu unsur-unsur hukum, unsur-unsur struktural, unsur-unsur masyarakat dan unsur-unsur budaya. Keempat unsur tersebut merupakan kenyataan-kenyataan yang harus dicermati dalam melakukan penerapan hukum (*rechtstoepassing*). Sebab pada dasarnya sukses tidaknya sebuah penerapan hukum (*rechtstoepassing*) sangat tergantung pada bagaimana keempat unsur tersebut terkondisikan dengan baik. Satu saja dari keempat unsur di atas tidak berjalan atau ada sesuai dengan yang seharusnya,

maka penerapan hukum (*rechtstoepassing*) yang ada bisa dipastikan tidak dapat berjalan dengan baik.

Pertama, adalah unsur hukum. Unsur hukum di sini adalah produk atau teks aturan-aturan hukum yang dimaksudkan tersebut. Unsur ini dalam konteks penerapan hukum (*rechtstoepassing*) menjadi sangat penting karena hal yang paling dilihat pertama kali ketika sedang berbicara tentang penerapan hukum (*rechtstoepassing*) adalah seperti apa bunyi aya-ayat atau pasal-pasal dalam sebuah produk hukum tersebut. Sebuah produk hukum dengan segala sifat kepastian hukum yang dimilikinya menuntut masyarakat maupun para aparatur hukum untuk selalu tunduk dan patuh kepada tata aturan yang dirumuskan dalam produk hukum tersebut. Dan, sekian banyak tata aturan dalam hukum atau undang-undang itu tidak boleh dilanggar, ataupun ditafsirkan seenaknya saja. Sehingga dalam hal penerapan hukum (*rechtstoepassing*), unsur hukum ini menjadi sebuah acuan bagi siapa saja yang berkait dengan hukum yang sedang diterapkan itu. Tidak boleh satupun di antara elemen-elemen yang ada, yang tidak berangkat dari teks-teks aturan hukum yang telah ditetapkan itu.

Sehingga wajar ketika dalam pembentukan hukum aspek bahasa sangat penting dalam kaitan dengan unsur hukum ini. Karena teks-teks yang ada tidak boleh memunculkan interpretasi yang ganda. Teks harus ditata sedemikian rupa sehingga maksud yang diinginkan oleh pembentuk hukum dapat terealisasi di lapangan yang luas dengan tetap mengacu pada satu pemaknaan tadi. Namun, bukan berarti pemaknaan yang dimiliki oleh para pembentuk hukum tadi harus direalisasikan sama persis dengan apa yang dimaksud oleh para pembentuk

hukum. Modifikasi-modifikasi bagi para penerap hukum di lapangan masih diperlukan sebatas semua itu dilakukan untuk menuju pemaknaan ideal dari aturan hukum yang dimaksudkan itu.

Disinilah kemudian kebijakan publik sebagai sarana perealisasi sebuah produk hukum harus berdiri. Artinya, ketika pada kasus tertentu ternyata unsur hukum ini tidak dapat diterapkan sama persis dengan harapan yang ada, maka kebijakan publik diharapkan mampu memberikan tindakan-tindakan yang lebih kontekstual dengan kondisi riil yang ada di lapangan. Dan, ketika kebijakan publik melakukan hal itu maka sesungguhnya ia pun berangkat dari unsur hukum yang dimaksud. Perencanaan dan langkah-langkah yang diambil oleh kebijakan publik bisa jadi tidak sepenuhnya sama dengan teks-teks aturan hukum yang ada, namun pada dasarnya ia akan mengarah pada kesesuaian dengan unsur hukum tersebut pada masa yang akan datang.

Kebijakan publik, dengan demikian, juga harus tetap memperhatikan unsur hukum ini dalam tindakannya merealisasikan kehendak dari dibuatnya sebuah undang-undang. Kebijakan publik tidak boleh berjalan tanpa berangkat dari unsur hukum yang dimaksudkan itu. Sehingga antara kebijakan publik dan unsur hukum ini tidaklah berjalan sendiri-sendiri, atau bahwa seperti anggapan sebagian orang bahwa antara hukum dan kebijakan publik kadang saling berseberangan satu sama lain. Namun antara hukum dan kebijakan publik itu seharusnya berjalan beriringan > Bahkan hukum itu merupakan instrumen dari sebuah kebijakan publik. Karena pada dasarnya semua kebijakan publik harus berangkat dari sebuah aturan hukum yang ada. Dia harus memiliki landasan

dalam tiap tindakannya, yaitu teks-teks yang ada dalam sebuah aturan hukum, atau yang disebut dengan unsur hukum itu sendiri. Atau secara lebih tegas lagi dikatakan bahwa pada dasarnya kebijakan publik itu lebih sebagai upaya untuk membantu atau memperlancar penerapan hukum (*rechtstoepassing*) yang telah ditetapkan.

Kedua, adalah apa yang disebut dengan unsur-unsur struktural. Unsur-unsur struktural dalam penerapan hukum (*rechtstoepassing*) adalah berkaitan dengan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang diperlukan dalam penerapan hukum (*rechtstoepassing*) itu. Sebab asumsinya adalah sebaik apapun substansi dari produk hukum yang di buat tapi tidak memiliki dukungan dari organisasi-organisasi pelaksana di lapangan maka mustahil produk hukum itu dapat berjalan dengan baik di lapangan. Karena pada dasarnya yang akan menggerakkan dan menghidupkan teks-teks yang ada dalam aturan hukum itu adalah intitusi-intitusi pelaksana itu. Meskipun dalam perkembangan teori pembentukan hukum yang adasaat ini di dalamnya juga sudah harus menyangkut unsur struktural ini.

Pentingnya unsur stuktural ini dalam hal penerapan hukum (*rechtstoepassing*) adalah brtkaitan dengan dua hal,yaitu yang pertama adalah organisasi atau institusi seperti ada yang dianggap tepat untuk melaksanakan undang- undang tertentu, dan yang ke dua perhatian pada bagaimana organisasi yang telah di tunjuk itu dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Berkaitan dengan aspek pemilihan intitusi pelaksana dalam hal penerapan hukum (*rechtstoepassing*) ini, maka menurut kehati-hatian ekstra dari para

pengambil keputusan untuk memilih organisasi atau institusi mana saja yang dianggap relevan dengan produk hukum yang hendak diterapkan itu. Kesalahan yang sering terjadi ada pada banyak sisi. Misalnya salah menentukan organisasi yang seharusnya terlibat, atau kesalahan pada terlalu banyaknya organisasi atau institusi yang dilibatkan, atau bahkan ada organisasi yang seharusnya dilibatkan tapi ternyata tidak, atau ada juga kesalahan yang menyangkut terlalu sedikitnya organisasi yang dilibatkan. Sehingga sesungguhnya sejak awal – awal unsur struktural semacam ini harus sudah dipikirkan oleh para aktor yang ada pada pembentukan hukum itu.

Kemudian, berkaitan dengan aspek perhatian bagaimana organisasi atau institusi yang telah ditunjuk itu mampu optimal dalam menjalankan tugasnya, ini berkaitan dengan aspek manajemen yang ada pada organisasi itu. Sehingga, kendati penunjukan organisasi atau institusi pelaksana itu sudah itu sudah tepat ternyata belum juga menjamin suksesnya penerapan hukum [rechtstoepassing] yang ada. Karena tidak jarang terjadi organisasi yang ditunjuk sudah tepat namun ternyata kinerja organisasi itu sangatlah lemah dan tidak profesional, sehingga tugas-tugas yang dibebankan kepadanya pun menjadi tidak dapat dijalankannya dengan baik. Maka, pada sisi ini perlu juga diperhatikan bagaimana kinerja dari organisasi yang sudah ditunjuk itu untuk dapat optimal dalam menjalankan tugas yang sudah diberikan kepadanya.

Kebijakan publik dalam hal ini lebih berperan dalam bagaimana organisasi atau institusi pelaksana itu seharusnya ditata dan bertindak agar tugas-tugas yang dibebankan hukum kepadanya dapat dijalankan dengan baik. Sehingga disini

kebijaksanaan publik lebih di letakkan pada para aktor yang ada dalam organisasi atau institusi pelaksana hukum atau undang-undang tersebut. Karena sesungguhnya di samping petunjukkan organisasi tepat, di dalamnya yang lebih penting adalah menunjuk orang yang dipercaya untuk mengendalikan organisasi tersebut. Tentunya orang yang harus di pilih sedapat mungkin memiliki kemampuan dalam hal kebijaksanaan publik yang cukup memadai. Karena kebijakan publik pada dasarnya yang akan menjadi ruh organisasi tersebut, dan pelaksananya adalah orang yang memiliki kemampuan dalam bidang kebijakan publik ini. Organisasi pelaksana atau unsur struktural dari penerapan hukum (*rechtstoepassing*) ini, berkaitan dengan arah gerak dan strategi geraknya adalah dinafasi oleh kebijakan publik.

Kebijakan publik dalam konteks unsur struktural ini oleh karenanya lebih dominan berposisi sebagai sebuah seni . Yaitu bagaimana ia mampu melakukan kreasi sedemikian rupa sehingga perfoma organisasi yang didiaminya itu dapat tampil dengan baik . Sehingga distorsi-distorsi pemaknaan dari unsur hukum yang ada tidak diselewengkan atau di tafsiri berbeda oleh para pelaksananya di lapangan. Atau mungkin terjadiannya lebih dari itu , yaitu bahwa sesungguhnya para pelaksana dalam organisasi sudah mengerti maksud dari aturan hukum yang ada, tapi mereka tidak mampu menjalankannya. Di tengah-tengah kemungkinan-kemungkinan buruk tersebutlah kebijakan publik hadir untuk memberikan arahan-arahan dan langkah-langkah teknis bagi para pelaku di dalam organisasi yang bersangkutan .

Sebab, organisasi yang ditunjuk untuk menjalankan sebuah aturan hukum tersebut pada dasarnya adalah sebuah organisasi publik, atau sebuah organisasi yang akan menjalankan tugas-tugas kepublikan. Sehingga prinsip-prinsip yang ada dalam disiplin kebijakan publik menjadi sangat relevan dalam menunjang keberhasilan organisasi atau unsur struktural dalam penerapan hukum [rechtstoepassing] ini. Karena ilmu manajemen organisasi saja tidaklah cukup. Hal ini disebabkan karena pada manajemen organisasi aspek-aspek yang bersifat politis dan sosiologis kurang mendapatkan perhatian. Padahal bagi sebuah organisasi publik aspek-aspek tersebut sangatlah menentukan kinerja dari organisasi publik itu. Dan, kebijakan publik sebagai sebuah kiat, akan lebih banyak menghadirkan aspek-aspek tersebut dalam penetapan arah dan kerangka kerjanya.

Ketiga adalah unsur masyarakat. Yang dimaksud dengan unsur masyarakat dalam penerapan hukum [rechtstoepassing] di sini adalah berkaitan dengan bagaimana kondisi sosial politik dan sosial ekonomi dari masyarakat yang akan terkena dampak yang akan diterapkan sebuah aturan hukum atau undang-undang. Unsur masyarakat ini juga sangat penting dalam menentukan sukses tidaknya penerapan hukum (rechtstoepassing), sebab sebaik apapun unsur hukum yang ada dan sebaik apapun kinerja organisasi atau institusi pelaksana, bila kondisi masyarakat sedang kacau balau tentu semua ini tidak akan dapat berjalan seperti yang diharapkan.

Sebab pada dasarnya masyarakatlah yang akan memberikan respon atas pelaksanaan suatu undang-undang atau aturan hukum yang ada. Respon masyarakat

yang muncul itu akan menentukan kelanjutan dari penerapan hukum(rechtstoepassing) yang sedang berjalan. Bila respon yang muncul dari masyarakat terhadap penerapan sebuah undang-undang atau aturan hukum itu baik, maka kelanjutan dari penerapan hukum (rechtstoepassing)itu akan dapat berjalan dengan baik pula. Namun sebaliknya, bila respon masyarakat atas penerapan aturan hukum itu buruk , maka masa depan dari proses penerapan hukum (rechtstoepassing) itu akan terancam. Ia tidak hanya akan menjadi tidak optimal dalam melakukan tugasnya, bahkan lebih dari itu, penerapan hukum(rechtstoepassing) yang sedang berjalan itu dapat menjadi berhenti di tengah jalan.

Sementara kandungan respon dari masyarakat itu di tentukan oleh kondisi sosial politik dan sosial ekonomi yang ada dalam masyarakat tersebut. Memang, dua hal itu bukanlah merupakan satu-satunya hal yang menentukan materi respon dari masyarakat, namun setidaknya fakta yang selama ini ada menunjukkan bahwa kedua itulah yang menjadi determinan dari dinamika yang ada di dalam masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya perhatian pula bagi para pelaku dalam penerapan hukum(rechtstoepassing) untuk mempertimbangkan hal-hal tersebut.

Posisi dari kebijaksanaan publik lagi-lagi akan sangat berpengaruh dalam hal unsur masyarakat dalam penerapan hukum(rechtstoepassing)ini. Karena kondisi masyarakat yang ada itu haruslah di selesaikan terlebih dahulu demi terselenggara dengan lancarnya pekerjaan penerapan hukum(rechtstoepassing). Dan upaya pembenahan kondisi masyarakat ini sangatlah tidak terkait dengan materi-materi atau teks-teks dalam aturan hukum itu. Contohnya, pada suatu saat akan di

terapkan undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah di Ambon. Namun, di daerah tersebut ternyata sedang terjadi kekacauan politik yang sangat tinggi dan berkepanjangan antar berbagai kelompok masyarakat yang ada. Dan konflik tersebut jelas akan sangat mempengaruhi seluruh dinamika dan pikiran dari masyarakat yang ada di daerah tersebut. Sehingga jangan berpikir tentang pemerintahan daerah atau otonomi daerah, sedangkan berpikir tentang keselamatan hidup mereka sehari-hari saja mereka masih sangat kebingungan.

Oleh karenanya masalah yang ada ini haruslah di selesaikan terlebih dahulu, dan dalam hal ini kebijakan publik akan mengambil peran yang sangat penting. Pemerintah di daerah yang bersangkutan haruslah terlebih dahulu memprioritaskan terselesaikan konflik yang ada, meskipun batas waktu diselenggarakan undang-undang tersebut sudah lewat. Pemerintah daerah harus lebih mengkonsentrasikan dirinya untuk membuat kebijakan-kebijakan publik yang mengena dan efektif dalam rangka menyelesaikan konflik yang ada. Kebijakan publik itu bisa berupa program-program, statemen-statemen maupun langkah-langkah politik yang dianggap perlu dan tepat dalam rangka menyelesaikan konflik yang terjadi di Ambon tersebut.

Sehingga dapat dikatakan di sini bahwa, sejauh kondisi sosial politik yang ada tidak terselesaikan, maka sejauh itu pula sebuah pekerjaan penerapan hukum (*rechtstoepassing*) tidak dapat berjalan dengan baik. Dan untuk memperbaiki kondisi sosial ataupun kondisi sosial ekonomi dari unsur masyarakat itu diperlukan peran kebijaksanaan publik sebagai kekuatan yang mampu memperbaiki kondisi itu. Dan setelah kebijaksanaan publik dapat memperbaiki

unsur masyarakat dalam penerapan hukum [rechtstoepassing] ini maka aturan hukum yang akan atau sedang di terapkan dapat di laksanakan dengan baik.

Keempat adalah unsur budaya. Yang dimaksud dengan unsur budaya di sini adalah berkaitan dengan bagaimana sisi konteks kwalitassebuah undang-undang yang hendak di terapkan dengan pola pikir,pola perilaku, norma-norma , nilai-nilai dan kebiasaan-kebiasaan yang ada di dalam masyarakat .Unsur budaya dalam penerapan hukum (rechtstoepassing) ini sangat penting dalam penerapan hukum (rechtstoepassing) sebab ini berkaitan dengan bagaimana pemaknaan masyarakat atas buah instroduksi nilai yang hendak ditransformasi oleh sebuah produk hukum atau undang-undang tertentu.

Seperti pernah di singgung pada bagian terdahulu bahwa unsur budaya ini dapat menjadi masalah dalam penerapan hukum (rechtstoepassing). Artinya, bila antara introduksi nilai dari sebuah undang-undang ternyata tidak sesuai dengan budaya yang selama ini dianut oleh masyarakat maka penerapan hukum (rechtstoepassing)tentunya akan terkendala.Bentuk terkendalanya hukum (rechtsoepassing) itu utamanya adalah berkaitan denda penafsiran masyarakat atas sebuah undang-undang, dan ini akan berujung pada akseptabilitas masyarakat atas undang-undang atau produk hukum tersebut di lapangan.

Sehingga dalam konteks ini ada dua hal yang harus di pikirkan oleh para pelaku yang ada dalam lingkup hukum . Yaitu pertama ,adalah sedapat mungkin diupayakan bagaimana agar produk hukum atau undang-undang yang akan dibuat itu dapat sesuai dengan unsur budaya yang ada dalam masyarakat.Sehingga dengan demikian ketika pada saat undang-undang ini diterapkan tidak ada penolakan

budaya dari masyarakat atas produk hukum tersebut. Atau yang kedua, adalah bagaimana produk hukum yang pada dasarnya tidak sesuai dengan unsur budaya yang ada dalam masyarakat ini dapat diterima oleh masyarakat. Sehingga dalam hal ini pemerintah harus membentuk budaya baru dalam masyarakat yang nantinya akan sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam sebuah undang-undang yang hendak diterapkan.

Di tengah dua pilihan tersebutlah demikian kebijakan publik akan sangat berperan dalam hal bagaimana membentuk budaya masyarakat itu. Karena seperti disinggung pada bagian-bagian buku ini, kebijakan publik pada dasarnya adalah bentuk yang paling nyata dari hubungan dan interaksi sehari-hari antara negara dan rakyat. Sehingga proses transformasi dua arah antara negara dan rakyat akan banyak terjadi dalam lingkup kebijakan publik ini. Watak dari negara yang akan ditangkap, dicerna dan direspons oleh masyarakat adalah dari produk-produk dan proses-proses kebijakan publiknya. Setiap perilaku pemerintah yang bermuara pada soal-soal kepublikan adalah sebuah kebijakan publik. Sehingga hendaknya pemerintah harus berusaha menata kebijakan publik yang dia buat sehari-hari sehingga mencerminkan nilai budaya tertentu. Dan nilai budaya itu supaya cepat maupun secara lambat akan terinternalisir dan menjadi bagian dari sistem nilai budaya dari masyarakat. Dan ketika bentukan budaya baru itu terjadi, dan menjadi sesuai dengan nilai yang di bawa oleh sebuah produk hukum atau undang-undang, maka penerapan hukum (*rechtstoepassing*) itu akan berjalan dengan lancar di kemudian hari.

Demikianlah, melihat dari keempat unsur yang ada dalam penerapan hukum (*rechtstoepassing*) di atas, kita dapat menyaksikan bagaimana hubungan antara hukum dan kebijakan publik itu sesungguhnya sangat erat dan dapat saling bantu membantu satu sama lain. Penerapan hukum (*rechtstoepassing*) tidak akan berjalan secara optimal ketika kebijakan publik tidak mengambil peran dalam proses penerapan hukum (*rechtstoepassing*) tersebut. Namun, yang harus diingat bahwa kebijakan publik itu bagaimanapun tetap harus berdasarkan segala tindakannya pada aturan-aturan atau ketentuan hukum yang ada. Dan segala kreasi dan improvisasi dari kebijakan publik tetap harus dimuarakan tujuh dari hukum itu sendiri.

B. Kebijakan Pemerintah Tentang BPHTB Sebagai Pajak Atas Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan

Pajak sebagai salah satu sumber penerimaan negara merupakan perwujudan kewajiban kenegaraan dalam kegotong-royongan nasional sebagai peran serta masyarakat dalam membiayai pembangunan.⁴³ Undang-undang Dasar 1945 khususnya pasal 23 ayat (2) bahwa perpajakan yang merupakan landasan pemungutan pajak ditetapkan dengan Undang-undang. Dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan pula bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tanah sebagai bagian dari bumi yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa disamping memenuhi

⁴³ Lebih lengkap lihat penjelasan atas UU No. 20 tahun 2000 tentang perubahan atas UU Nomor 21 tahun 1997 tentang BPHTB.

kebutuhan dasar untuk papan dan lahan usaha juga merupakan alat investasi yang sangat menguntungkan . Disamping itu tanah dan bangunan juga memberi manfaat ekonomi bagi pemiliknya. Oleh karena itu bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan wajar menyerahkan sebagian nilai ekonomi yang diperoleh kepada negara melalui pembayaran pajak dalam hal ini Bea Perolehan ata Tanah dan Bangunan.

Kebijaksanaan pemerintah berupa produk-produk hukum yang mengatur tentang pajak khususnya mengenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dimaksudkan menampung perubahan tatanan dan perilaku ekonomi masyarakat dengan tetap berpedoman pada tujuan pembangunan nasional di bidang ekonomi yang bertumpu pada kemandirian bangsa untuk membiayai pembangunan dengan sumber pembiayaan yang berasal dari penerimaan pajak. Disamping itu juga lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat pelaku ekonomi untuk berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan kewajibannya sebagai warga suatu bangsa.

Dalam APBN pos pajak menjadi primadona yang mendominasi penerimaan negara. Bahkan kemandirian suatu bangsa juga dapat dilihat dari potensi pajak ini. Bangsa yang mandiri adalah bangsa yang berusaha sedapat mungkin memenuhi kebutuhan dana dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dari dalam negeri. Salah satu cara yang paling efektif untuk ini adalah melalui penggalan potensi pajak. Pemerintah berupaya menggali potensi pajak dengan menerapkan jenis pajak sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia. Berbagai jenis pajak diterapkan sesuai dengan kondisi masyarakat di mana pada

suatu masa mungkin dipungut suatu jenis pajak, mungkin pada waktu berikutnya dihilangkan atau dihapuskan dengan berbagai pertimbangan, dan kemudian dipungut dan diberlakukan kembali. Hal ini wajar saja mengingat rezim pemerintahan yang berkuasa pada suatu masa akan menyesuaikan pungutan yang dikenakan pada masyarakat sesuai dengan kepentingannya juga. Jenis pajak yang baru diterapkan di Indonesia seiring dengan pengalihan potensi baru adalah BPHTB yang mulai diberlakukan sejak tahun 1998. BPHTB sebenarnya merupakan jenis pajak lama yang pernah dipungut pada masa pemerintahan penjajah tetapi dihapus seiring dengan berlakunya UUPA, dan diterapkan kembali karena dianggap sesuai dengan keadaan bangsa Indonesia dewasa ini. Bea Perolehan hak atas tanah dan bangunan tidak dikenakan terhadap obyek fisik property tersebut, akan tetapi dikenakan pada perolehan atas property tanah dan / atau bangunan. Pajak dari perolehan hak atas tanah dan bangunan penting sebab setiap saat terjadi perolehan hak baik melalui pemindahan hak seperti jual beli, tukar-menukar, pelelangan, warisan dan sebagainya maupun melalui pemberian hak baru. Sebelum diberlakukannya peraturan perundang-undangan tentang bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, pungutan ini dikenal dengan Bea balik nama sesuai dengan staatblad 1924 nomor 291. Terhadap setiap perjanjian pemindahan hak atas harta tetap yang ada di wilayah Indonesia termasuk peralihan harta tetap karena hibah wasiat yang ditinggalkan oleh orang-orang yang bertempat tinggal terakhir di Indonesia dikenakan bea balik nama. Terkait dengan ordonansi tersebut, pada tahun 1960, dengan berlakunya UU No. 5/1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria maka bea balik nama atas harta

tetap berupa hak atas tanah tidak dipungut lagi. Hal ini tentu saja mengakibatkan ketidakadilan mengingat peralihan harta bergerak lainnya seperti kendaraan bermotor tetap dikenakan bea balik nama. Dengan pertimbangan hal tersebut, maka dengan undang-undang nomor 21/1997 pungutan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan kembali diberlakukan. Jika sebelumnya menggunakan istilah Bea balik nama selanjutnya menjadi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Perkembangan selanjutnya UU ini diubah dengan Undang-Undang nomor 20/2000. Pasal 1 angka 1 UU No 20/2000, Bea perolehan Hak atas tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Berkaitan dengan pungutan Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan ini, dengan berlakunya UU No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No.25 tahun 1999 tentang pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Dengan ditetapkannya Undang-undang ini, telah membawa perubahan yang cukup besar dan mendasar dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintah, pelayanan masyarakat dan pembangunan.

Pemberlakuan otonomi daerah membuat setiap daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembagian kewenangan/ fungsi antara pusat dan daerah semakin jelas dengan memberikan porsi yang lebih besar pada daerah dibanding pemerintah pusat. Salah satu sumber penghasilan untuk membiayai daerah adalah melalui pemungutan pajak. Oleh karena itu pemungutan Bea

perolehan hak atas tanah dan bangunan perlu mempertimbangkan hal yang berkaitan dengan perubahan struktur pemerintahan daerah terutama yang berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Pengenaan BPHTB haruslah tetap memperhatikan aspek keadilan bagi masyarakat terutama golongan ekonomi lemah dan masyarakat yang berpenghasilan rendah.⁴⁴ Hal ini dapat dilakukan dengan mengatur perolehan hak atas tanah dan bangunan yang tidak dikenakan pajak. Untuk itu pemerintah menetapkan suatu besaran tertentu nilai apabila perolehan hak yang tidak dikenakan pajak, di mana apabila perolehan hak yang terjadi dengan nilai perolehan di bawah besaran tersebut maka perolehan hak tersebut tidak terutang pajak. Di sisi lain apabila nilai perolehan yang terjadi di atas besaran tertentu tersebut maka pajak terutang dihitung dari selisih antara nilai perolehan dengan besaran tertentu tersebut. Dengan demikian terpenuhi keadilan dalam pengenaan pajak dengan tetap memperhatikan masyarakat kecil.

C. Konsep Pengenaan BPHTB

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan, yang selanjutnya disebut pajak. BPHTB pada dasarnya dikenakan atas setiap perolehan hak yang diterima oleh orang atau badan dan terjadi dalam wilayah hukum negara Indonesia. BPHTB merupakan pajak yang terutang dan harus dibayar oleh pihak

⁴⁴ Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, Teori dan Praktek*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.

yang memperoleh suatu hak atas tanah dan bangunan agar akta atau risalah lelang, atau surat keputusan pemberian hak dapat dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh pribadi atau badan. Pada dasarnya perolehan hak merupakan hasil dari suatu peralihan hak dari suatu pihak yang memiliki atau menguasai suatu tanah dan bangunan kepada pihak lain yang menerima hak atas tanah dan bangunan tersebut.⁴⁵

Perolehan hak atas tanah dan bangunan dapat terjadi karena dua hal, yaitu peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Perolehan hak karena peristiwa hukum merupakan perolehan hak yang diperoleh oleh seseorang karena adanya suatu peristiwa hukum, misalnya pewarisan, yang mengakibatkan hak atas tanah tersebut berpindah dari pemilik tanah dan bangunan sebelumnya (pewaris) kepada ahli waris yang berhak. Perolehan hak karena pewarisan ini terjadi hanya apabila terjadi peristiwa hukum yaitu meninggalnya si pewaris. Apabila si pewaris tidak meninggal dunia maka tidak akan ada pewarisan yang mengakibatkan hak atas tanah dan bangunan beralih dari pewaris kepada ahli waris. Cara perolehan hak yang kedua adalah melalui perbuatan hukum, di mana pemilik tanah dan bangunan secara sadar melakukan perbuatan hukum mengalihkan hak atas tanah dan bangunan miliknya kepada pihak lain yang akan menerima peralihan hak tersebut. Contoh perolehan hak karena perbuatan hukum antara lain jual beli, hibah, lelang dan lain-lain.

⁴⁵ Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Op cit.* Hal 42-43 dan juga lihat dalam Atep Adya Barata, 2003, *Op cit* hal. 9-14

Hak atas tanah dan atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk Hak Pengelolaan, termasuk bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Hal ini berarti BPHTB hanya boleh dikenakan atas perolehan hak yang diatur dalam UUPA, Undang-Undang Rumah Susun, dan Hak Pengelolaan. Perolehan hak-hak atas tanah lain yang berkembang di masyarakat adat tetapi tidak diakui oleh UUPA tidak boleh dikenakan BPHTB.

Sesuai dengan memori penjelasan Undnag-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, bagi negara Indonesia yang sedang meningkatkan pembangunan di segala bidang menuju masyarakat yang adil dan makmur, pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Karena itu seiring dengan tujuan untuk kemndirian bangsa maka penerimaan negara dari sektor pajak harus ditingkatkan, baik dengan penggalian potensi pajak maupun dengan pemberlakuan pajak yang sesuai dengan kondisi perekonomian bangsa Indonesia.

Pemungutan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan di Indoensia dilakukan dengan berpegang pada 5 prinsip, yaitu;

1. Pemenuhan kewajiban Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah berdasarkan sistem *self assessment*, yaitu wajib pajak menghitung dan membayar sendiri utang pajaknya. Sistem *self assessment* merupakan

sistem perpajakan Indonesia yang diterapkan sejak dilakukannya reformasi perpajakan tahun 1983, di mana kepada wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang terutang. Petugas pajak hanya berfungsi untuk melakukan pelayanan dan pemeriksaan agar wajib pajak melakukan kewajiban pajaknya secara benar. Dengan sistem self assessment ini, khususnya pada BPHTB, diharapkan masyarakat dapat dengan mudah memenuhi kewajiban pajaknya dan meningkatkan kesadaran pajak masyarakat, terutama pajak yang timbul pada saat terjadinya perolehan hak atas tanah dan bangunan.

2. Besarnya tarif ditetapkan sebesar 5 % dari Nilai Perolehan Obyek Pajak Kena Pajak (NPOPKP).⁴⁶ Dalam BPHTB pajak yang terutang tidak dikenakan langsung atas Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) yang menjadi dasar pengenaan pajak, tetapi harus dikurangi dahulu dengan nilai Perolehan Obyek Tidak Kena Pajak (NPOPTKP), yaitu besaran tertentu dari NPOP yang tidak dikenakan pajak. Hal ini maksudnya untuk asas keadilan di mana bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dengan nilai perolehan (NPOP) di bawah NPOPTKP yang ditetapkan tidak akan dikenakan pajak (bebas pajak), sementara bagi pihak yang memperoleh hak dengan nilai perolehan (NPOP) di atas NPOPTKP maka NPOP sebagai dasar pengenaan pajak harus terlebih dahulu dikurangi dengan NPOPTKP.

⁴⁶ Lihat dalam penjelasan umum Undang-undang nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

3. Agar pelaksanaan Undang-undang BPHTB dapat berlaku secara efektif, maka baik kepada wajib pajak maupun kepada pejabat umum yang melanggar ketentuan atau tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ditentukan oleh Undang-undang akan dikenakan sanksi menurut peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini memang diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan pemungutan BPHTB sehingga wajib pajak dan pejabat umum yang berwenang tidak melakukan penyimpangan dalam pemenuhan kewajiban pajak.
4. Hasil penerimaan BPHTB merupakan penerimaan negara yang sebagian besar diserahkan kepada Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan dalam rangka menetapkan otonomi daerah.
5. Semua pungutan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di luar ketentuan UU BPHTB tidak diperkenankan. Dengan diundangkannya Undang-undang BPHTB merupakan satu-satunya pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan di Indonesia sehingga segala pungutan yang ada kaitannya dengan perolehan hak (kecuali biaya resmi yang berkaitan dengan pembuatan akta dan pendaftaran hak atas tanah dan bangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku) tidak boleh dilakukan oleh pihak mana pun. Hal ini penting agar masyarakat tidak dibebani dengan pungutan yang tidak sesuai dengan ketentuan berkaitan dengan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diterimanya.

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR maka dilakukan penyempurnaan aturan BPHTB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 21 Tahun 1997 dan aturan pelaksanaannya. Perubahan aturan tersebut selain dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 juga dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang berkaitan dengan BPHTB.

Hal penting yang diubah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 adalah:

1. Mempertegas dasar hukum jenis hak atas tanah dan atau bangunan yang diatur di luar UUPA, yaitu dengan secara tegas menetapkan bahwa hak atas satuan rumah susun sebagai hak yang merupakan obyek pajak, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Hal ini dilakukan dengan memasukkannya pada batang tubuh undang-undang yaitu pada pasal 1.
2. Menambah obyek pajak baru, dengan memasukkan perolehan hak karena waris sebagai obyek pajak. Semula perolehan hak karena waris ini, sesuai dengan pasal 2 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 merupakan jenis perolehan hak atas tanah dan bangunan yang bukan merupakan obyek pajak BPHTB (tidak dikenakan BPHTB).
3. Mengakomodir bentuk transaksi ekonomi akibat perkembangan dunia usaha dan menetapkan perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagai akibat tiga bentuk perkembangan dunia usaha, yaitu penggabungan usaha,

peleburan usaha, dan pemekaran usaha sebagai obyek pajak. Semula ketiga jenis perkembangan usaha tersebut tidak diatur sama sekali dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997.

- 4 Menyesuaikan pasal-pasal yang terkait dengan penetapan obyek pajak baru sebagaimana dimaksud pada angka 2 dan 3 di atas. Sedangkan pengenaan obyek waris diatur dengan Peraturan Pemerintah dan tidak diatur sendiri (secara khusus) dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000. Dasar pengenaan pajak dan saat terutangnya pajak disesuaikan terutama dengan masuknya 4 jenis obyek pajak baru di atas.
- 5 Dalam hal harga transaksi lelang yang terdapat pada Risalah Lelang langsung digunakan sebagai dasar pengenaan pajak tanpa perlu membandingkannya dengan NJOP. Hal ini berarti atas perolehan hak atas tanah dan bangunan karena lelang di mana NJOP lebih besar daripada harga transaksi lelang tidak perlu lagi dimintakan pengurangan oleh pihak yang memperoleh hak karena lelang tersebut.. Sedangkan besarnya NPOPTKP yang semula ditetapkan secara nasional (berlaku sama untuk semua daerah di Indonesia) dirubah menjadi berlaku secara regional, di mana besarnya NPOPTKP berbeda anatar daerah, kota dan kabupaten yang ada di Indonesia. NPOPTKP ditetapkan menjadi 2 kelompok, yaitu: pertama NPOPTKP dalam hal perolehan hak atas tanah dan bangunan selain karena hibah dan waris, ditetapkan setinggi-tingginya Rp. 60.000.000,-. Kedua NPOPTKP dalam hal perolehan hak atas tanah dan bangunan karena waris dan hibah wasiat kepada keturunan sedarah dalam

garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah, termasuk suami atau istri, ditetapkan setinggi-tingginya Rp. 300.000.000,-.

6. Adanya imbalan bunga akibat kelebihan pembayaran pajak dihitung sejak tanggal pembayaran pajak yang menyebabkan kelebihan pembayaran pajak sampai dengan diterbitkannya keputusan keberatan atau putusan banding. Selanjutnya mengenai ketentuan tentang pengurangan diatur dengan jelas dalam badan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000. Semula ketentuan ini hanya diatur dalam penjelasan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997. Ada 4 hal yang dapat menjadi alasan wajib pajak mengajukan pengurangan pajak terutang, yaitu:
 - a. Kondisi tertentu wajib pajak yang ada hubungannya dengan obyek pajak.
 - b. Kondisi wajib pajak yang ada hubungannya dengan sebab-sebab tertentu.
 - c. Kondisi wajib pajak yang terkena dampak kritis ekonomi dan moneter.
 - d. Penggunaan untuk kepentingan sosial atau pendidikan.
7. Kepastian tetap berlakunya peraturan pelaksanaan yang sudah ada, sepanjang tidak berentangan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000. Sedangkan tentang ketentuan bagi pekabat dipertegas bahwa penandatanganan akta/ risalah lelang/ Surat Keputusan Pemberian Hak hanya dapat dilakukan pada saat wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak. Kemudian penegasan dan

perubahan besarnya sanksi bagi pejabat berwenang yang tidak memenuhi ketentuan penandatanganan akta/risalah lelang/Surat Keputusan Pemberian Hak serta melanggar ketentuan batas waktu pelaporan. Penyesuaian terminologi tentang tempat pembayaran , yaitu pembayaran di Bank Persepsi dan Kantor Pos dan Giro diubah menjadi ke kas negara melalui tempat pembayaran. Ditegaskan pula bahwa keterkaitan antara Undang-undang BPHTB dengan Undang-Undang KUP, dengan ketentuan untuk hal-hal yang tidak diatur dalam Undang-undang BPHTB berlaku ketentuan dalam Undang-undang KUP. Kemudian penyesuaian terminologi tentang pemerintah daerah, semula Pemerintah Dati I dan Dati II disesuaikan menjadi Pemerintah Propinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini disesuaikan dengan terminologi yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah. Pengaturan imbalan bagi hasil penerimaan BPHTB disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, di mana pengaturannya dilakukan langsung dalam batang tubuh Undang-undang BPHTB tanpa melalui Peraturan Pemerintah.

BAB III

DISKRIPSI LATAR SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT LOKASI PENELITIAN

A. Kondisi Umum

1. Letak Geografi

Letak Geografis Kabupaten Demak sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak pada koordinat 6,43 dan 7,09 derajat Lintang Selatan dan antara 110,27 dan 110,48 Bujur Timur. Kabupaten Demak sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Jepara dan Laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang, serta sebelah barat berbatasan dengan kota Semarang. Jarak terjauh dari barat ke timur adalah sepanjang 49 km dan dari utara ke selatan sepanjang 41 km.

Kabupaten Demak terbagi atas 14 kecamatan, 241 desa dan 6 kelurahan. Sedangkan menurut klasifikasinya wilayah Demak terdiri atas 168 desa/kelurahan swadaya mula dan 79 swakarya mula. Menurut tingkat perkembangan LKMD, maka di Kabupaten Demak terdapat 29 desa berkatagori II dan 218 desa berkatagori III. Luas wilayah tiap kecamatan dalam Kabupaten Demak digambarkan dalam tabel 1.

Sedangkan dilihat dari ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut (elevasi), wilayah Demak terletak mulai dari 0 m sampai dengan 100 m dari permukaan laut. . Wilayah ini dibatasi atas tiga region:

- a. Region A; elevasi 0-3 m meliputi sebagian besar Kecamatan Bonang, Demak, Karangtengah, Mijen, Sayung dan Wedung.
- b. Region B:
 - 1) Elevasi 3-10 m, meliputi sebagian besar dari tiap-tiap kecamatan di kabupaten Demak.
 - 2) Elevasi 10-25 m meliputi sebagian dari Kecamatan Dempet, Karangawen dan Mranggen.
 - 3) Elevasi 25-100 m meliputi sebagian kecil dari Kecamatan Mranggen dan Kecamatan Karangawen.
- c. Region C; elevasi lebih dari 100 m, meliputi sebagian kecil dari Kecamatan Karangawen dan Mranggen.

Sedangkan dalam hal tekstur tanah Kabupaten Demak dibagi menjadi dua region;

- a. Region A
Tekstur tanah halus (liat), meliputi sebagian dari hampir seluruh kecamatan dari wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Karangawen seluas; 49.066 ha.
- b. Region B

Tekstur tanah sedang (lempung) meliputi sebagian dari hampir seluruh kecamatan dari wilayah Demak kecuali Kecamatan Dempet dan Gajah seluas 40.677 ha.

2. Luas Penggunaan Lahan

Secara administratif luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 ha, terdiri atas 14 kecamatan, 241 desa dan 6 kelurahan. Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 50.087 ha (56,62 %, dan selebihnya adalah lahan kering.⁴⁷ Selama tahun 2002., Kantor Pertanahan Kabupaten Demak telah berhasil menerbitkan 5.116 sertifikat hak atas tanah. Di mana sebagian besar berupa hak milik (88,17 %) dan hak guna bangunan (10,45 %). Hasil ini lebih banyak dibanding tahun sebelumnya yang berjumlah 4.590 sertifikat (naik 12,55%). Dalam tabel 2 diperlihatkan tentang luas tanah sawah dan tanah kering dengan dirinci per kecamatan di Kabupaten Demak. Secara global luas sawah dan tanah kering Kabupaten Demak seluasnya 89.743 ha, sedangkan luas tanah sawah dan tanah kering mengalami perubahan dengan data terakhir tahun 2002 luas sawah 50.087 ha dan tanah kering 39.656 ha.

Sedangkan menurut penggunaannya, sebagian besar lahan sawah yang digunakan berpengairan tadah hujan 23,45 %, teknis 7,60 %. Sedangkan untuk lahan kering 15.14 % digunakan untuk tegal/kebun,

14,75 % digunakan untuk bangunan dan halaman serta 6,11% digunakan untuk tambak. Dalam tabel 3 terlihat secara rinci tentang luas tanah sawah menurut jenis pengairan dengan dirinci per kecamatan.

Tabel 1
Luas Daerah Kabupaten Demak Dirinci per Kecamatan Tahun 2002

Kecamatan	Luas (Ha)	Prosentase (%)
01. Mranggen	7,221.7	8,05
02. Karangawen	6,695.6	7,46
03. Guntur	5,752.4	6,41
04. Sayung	7,869.2	8,77
05. Karangtengah	5,154.2	5,74
06. Bonang	8,323.6	9,27
07. Demak	6,117.6	6,82
08. Wonosalam	5,782.9	6,44
09. Dempet	6,161.7	6,87
10. Gajah	4,784.0	5,33
11. Karangayar	6,775.6	7,55
12. Mijen	5,029.0	5,60
13. Wedung	9.876.2	11.00
14. Kebonagung	4,199.3	4.68

Data: BPS Kabupaten Demak setelah di olah

⁴⁷ Kantor BPS Kabupaten Demak, 2002, Demak dalam angka,

Tabel 2

Luas Tanah Sawah Dan Tanah Kering
Dirinci Per Kecamatan Di Kabupaten Demak
Tahun 2002

	Kecamatan	Tanah Sawah (Ha)	Tanah Kering (Ha)	Jumlah (Ha)
01.	Mranggen	864.0	6,358.0	7,222.0
02.	Karangawen	786.0	5,909.0	6,695.0
03.	Guntur	2.997.0	2,755.0	5,752.0
04.	Sayung	3,000.0	4,869.0	7,869.0
05.	Karantengah	3,573.0	1,581.0	5,154.0
06.	Bonang	5,427.0	2,897.0	8,324.0
07.	Demak	3,910.0	2,208.0	6,118.0
08.	Wonosalam	3,943.0	1,840.0	5,783.0
09.	Dempet	6,936.0	3,425.0	10,361.0
10.	Gajah	3,440.0	1,344.0	4,784.0
11.	Karangayar	4,934.0	1,842.0	6,776.0
12.	Mijen	3,532.0	1,497.0	5,029.0
13.	Wedung	6,745.0	3,131.0	9,876.0
14.	Kebonagung *			

Sumber : BPS Kabupaten Demak

**Data masih menggabung dengan Kecamatan Dempet*

Tabel 3
Luas Tanah Sawah Menurut Jenis Pengairan
Dirinci Per Kecamatan Di Kabupaten Demak
Tahun 2002
(Ha)

Kecamatan	Teknis	½ Teknis	Seder- hana PIU	Seder- hana Non PIU	Tadah hujan	Tidak Diusa- hakan
01.Mranggen	55,0	264,0	27,0	0,0	518,0	0
02.Karangawen	0,0	321,0	51,0	112,0	302,0	0
03.Guntur	0,0	838,0	16,0	250,0	1.893,0	0
04.Sayung	0,0	0,0	0,0	0,0	3.000,0	0
05.Karangtengah	18,0	150,0	442,0	0,0	2.963,0	0
06.Bonang	0,0	261,0	776,0	0,0	4.390,0	0
07.Demak	2.546,0	294,0	38,0	0,0	1.032,0	0
08.Wonosalam	1.923,0	1.378,0	170,0	0,0	472,0	0
09.Dempet	6.506,0	134,0	234,0	0,0	62,0	0
10.Gajah	2.841,0	160,0	159,0	65,0	215,0	0
11.Karangayar	1.791,0	1.417,0	1.154,0	0,0	572,0	0
12.Mijen	0,0	2.483,0	0,0	0,0	1.049,0	0
13.Wedung	0,0	70,0	260,0	1.365,0	5.049,0	0
14.Kebonagung*						

Sumber: BPS Demak 2002

*Data masih menggabung dengan Kecamatan Dempet

Penduduk Kabupaten Demak sebagian masih bergantung pada sektor pertanian, hal ini ditunjukkan dengan masih luasnya lahan pertanian. Dari seluruh luas lahan yang ada di Kabupaten 81,64% digunakan untuk usaha pertanian, yaitu untuk tegal/kebun, kolam, tambak, hutan negara dan sawah. Sedangkan sisanya digunakan untuk pekarangan(bangunan.halaman) dan lainnya (jalan, kuburan dan lain-lain).

Pada tahun 2002 luas lahan yang digunakan untuk usaha pertanian mencapai 73.265 ha, sedangkan yang tidak digunakan untuk pertanian seluas 16.478 ha. Jika dirinci menurut penggunaannya yang paling luas adalah tanah sawah seluas 50.087 ha (55,81%). Urutan berikutnya digunakan untuk tegal/kebun seluas 13.746 ha (15,32%), bangunan'halaman seluas 13.243 ha (14,76%) tambak seluas 5.991 ha (6,68%), hutan negara seluas 3.235 ha (3,60%). Sedangkan penggunaan yang paling kecil adalah untuk tebat/kolam/empang seluas 48 ha (0,05%). Tabel 4 dibawah ini menunjukkan penggunaan lahan oleh penduduk.

Sedangkan musim di Kabupaten Demak, sebagaimana musim di Indonesia pada umumnya hanya dikenal dua musim yaitu musim kemarau dan penghujan. Pada bulan Juni sampai dengan September arus angin berasal dari Australia dan tidak banyak mengandung uap air, sehingga mengakibatkan musim kemarau. Sebaliknya pada bulan Desember sampai dengan Maret arus angin banyak mengandung uap air yang berasal dari Asia dan Samudra Pasifik, sehingga terjadi musim penghujan. Keadaan seperti itu berganti setiap setengah tahun setelah melewati masa peralihan pada bulan April-Mei dan Oktober-November.

Menurut Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah (KIMPRASWIL) Kabupaten Demak, selama tahun 2002 di wilayah Demak telah terjadi sebanyak 83 smpai dengan

141 hari hujan dengan curah hujan antara 1.214 mm sampai dengan 3.341 mm. Jumlah hari hujan terbanyak terjadi di daerah Mranggen dan paling sedikit di daerah Jatirogo, sementara curah hujan tertinggi terjadi di daerah Karangawen dan paling sedikit di daerah Jatirogo.

Tabel 4

Luas Lahan Dan Persentasenya di Kabupaten Demak Tahun 2002

Jenis Lahan	Luas Lahan (Ha)	Persentase (%)
1.Lahan Sawah	50.087,0	55,81
1.1 Teknis	15.680,0	17,47
1.2.1/2 Teknis	7.770,0	8,66
1.3.Sederhana PU	3.327,0	3,71
1.4.Sederhana Non PU	1.793,0	2,00
1.5.Tadah hujan	21.517,0	23,96
1.6.Sementara tidak diusahakan	0,0	0,00
2.Lahan Kering		
2.1.Bangunan/halaman	39.656,0	44,19
2.2.Tegal/Kebun	13,243,0	14,76
2.3.Tebat/empang/kolam	48,0	0,05
2.4.Tambak	5.991,0	6,68
2.5.Hutan Negara	3,393,0	3,78
2.6.Lainnya	3.235,0	3,60

Sumber: Data BPS Kabupaten Demak 2002

B. Kondisi Lingkungan Sosial Ekonomi

1. Perkembangan Penduduk Dan Kehidupan Ekonomi

a. Kependudukan

Kepadatan penduduk yang tinggi di Jawa menjadi masalah sentral dalam studi ekonomi masyarakat. Perkembangan jumlah penduduk untuk waktu yang akan datang dapat diperkirakan dengan melihat data lapangan yaitu jumlah penduduk dan laju pertumbuhannya, moralitas untuk kelompok umur, penduduk desa dan kesempatan kerja.

Jumlah penduduk Kabupaten Demak berdasarkan hasil Registrasi Penduduk adalah sebanyak 990.600 orang terdiri atas 494.156 laki-laki (49,88%) dan 496.444 perempuan (50,12%) jumlah penduduk ini naik sebanyak 10.382 orang atau sekitar 1,60% daritahun sebelumnya .

Secara berurutan , penduduk terbanyak terdapat di Kecamatan Mranggen, Kecamatan Demak dan penduduk masing-masing sebesar 126.499 orang, 96.429 orang, dan 90.114 orang,. Sedang penduduk terkecil terdapat di kecamatan kebonagung dan kecamatan gajah dengan masing-masing sebanyak 35.128 orang dan 44.071 orang

Menurut kelompok umur,sebagian besar penduduk Kabupaten Demak termasuk dalam usia produktif (15-64 tahun) sebanyak 630.594 orang (63,66%) ,dan selebihnya 321.013 orang (32,40%) berusia dibawah15 tahun dan 38.993 orang (3,94%)berusia 65 tahun keatas.

Dari angka tersebut didapat angka ketergantungan (dependency ratio) Kabupaten Demak sebesar 570,90. Hal ini berarti bahwa setiap 1.000 orang berusia produktif menanggung sebanyak 570 orang lebih penduduk usia dibawah 15 tahun dan 65 tahun keatas.

Dilihat dari kepadatan penduduknya, pada tahun 2001 kepadatan penduduk Kabupaten Demak mencapai 1.104 orang/Km persegi. Penduduk terpadat terdapat di Kecamatan Mranggen dengan kepadatan 1.752 orang/Km persegi, sedang penduduk paling jarang berada di Kecamatan Wedung dengan kepadatan hanya 783 orang/Km persegi.

Selama tahun 2001 terdapat 1.925 orang (986 laki-laki dan 939 perempuan) yang datang dan menjadi penduduk Kabupaten Demak. Jumlah ini turun 65,02% dari tahun sebelumnya yang sekitar 5.503 orang. Sedangkan penduduk yang pergi mencapai 1.872 orang (993 laki-laki dan 879 perempuan) naik sekitar 119,20% dari tahun sebelumnya yang berjumlah 854 orang.

b. Fertilitas dan Mortalitas

Selama tahun 2001, di Kabupaten Demak terdapat 9.241 kelahiran terdiri atas 4.623 laki-laki dan 4.618 perempuan. Kelahiran tertinggi terjadi di Kecamatan Bonang yang sebagian besar penduduknya adalah nelayan, yaitu sebesar 1.369 kelahiran atau sekitar 14,81% dari total kelahiran yang terjadi di Kabupaten Demak, sedang tingkat kelahiran terkecil terdapat di Kecamatan Mranggen sebesar 228 kelahiran atau 2,47%.

Dilihat dari tingkat kelahiran kasar (Crude Birth Ratio –CBR)yang merupakan jumlah anak yang dilahirkan per 1.000 orang penduduk,tercatat CBR Kabupaten Demak tahun 2001 adalah 9,41.Sedang menurut tingkat kematian kasar (Crude Death Ratio – CDR)yang merupakan jumlah kematian per1.000 orang penduduk,maka CDR Kabupaten Demak pada tahun yang sama adalah 2,94. Angka-angka ini jauh lebih kecil dibandingkan angka tahun sebelumnya (2000) dimana tingkat kelahiran kasar sebesar 14,70 dan tingkat kematian kasar sebesar 3.98.

Rasio anak terhadap wanita usia 15-49 tahun (Child Women Ratio –CWR)Kabupaten Demak adalah 367,10 yang berarti bahwa terdapat 367 lebih anak berusia 0-4 tahun pada setiap 1.000 wanita usia 15-49 tahun . Angka ini lebih rendah dari tahun 2000 yang mencapai CWR sebesar 422,03.

c. Ketenagakerjaan

Tenaga kerja yang terampil merupakan potensi sumber daya manusia dibutuhkan dalam proses pembangunan Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) ,yang dimaksud dengan usia kerja adalah penduduk berumur berumur 10 tahun keatas. Penduduk usia kerja ini dibedakan sebagai angkatan kerja yang terdiri dari bekerja dan mencari pekerjaan, serta bukan angkatan kerja yang terbagi atas yang bersekolah , mengurus rumah tangga dan lainnya.

Penduduk Kabupaten Demak usia 10 tahun keatas yang bekerja pada tahun 2001 sebanyak 463.812 orang yang terdiri atas 262.542 laki-laki dan 201.270 perempuan. Dirinci menurut lapangan usahanya, maka 42,42% bekerja disektor primer, 41,08% bekerja disektor sekunder dan selebihnya 16,50% disektor tersier.

Menurut Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Demak, banyaknya pencari kerja yang terdaftar selama tahun 2001 adalah sebanyak 1.680 orang. Sebagian besar dari pencari kerja tersebut berpendidikan SLTA (34,88%), dan selebihnya 28,75% berpendidikan SLTP, 28,33% berpendidikan diploma atau Perguruan Tinggi dan 0,08% berpendidikan SD.

d. Transmigrasi

Program transmigrasi adalah upaya untuk memperluas lapangan usaha dan kesempatan kerja. Menurut Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Demak, selama tahun 2001 telah diberangkatkan sebanyak 78 KK beberapa daerah tujuan. Angka ini melebihi target yang dicanangkan dan jauh lebih besar dibanding tahun 2000 yang hanya memberangkatkan 44 KK. Dilihat dari asal kecamatan, sebagian besar transmigran berasal dari Kecamatan Gajah dan Kecamatan Sayung yang masing-masing sebanyak 21 dan 13 KK.

Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM) yang akhir-akhir ini digalakkan, pada tahun 2001 telah berangkat sebanyak 23 KK ke daerah

transmigran. Asal transmigran ini hampir seluruhnya berasal dari Kecamatan Gajah da sebagian kecil lainnya berasal dari empat kecamatan.

e. Sosial

1) Pendidikan

Pendidikan sangat diperlukan oleh setiap penduduk, bahkan setiap penduduk berhak untuk mengenyam pendidikan, khususnya penduduk usia sekolah(7-24). Jumlah penduduk 7-24 tahun yang pada tahun 2002 masih bersekolah sebanyak 216.680 oang. Dengan rincian ;SD143.680 orang, SLTP53.558 orang, dan SLTA 19.648 orang.

Keberhasilan pendidikan sangat dipengaruhi oleh tersedianya sarana dan prasaan pendidikan seperti sekolah dan tenaga pendidikan (guru) yang memadai. Berdasarkan data dari kantor Depdiknas kabupaten demak, pada tahun 2002 di ketahui 687 sekolah dasar (SD), 145 sekolah lanjutan tingkat prtama (SLTP) dan 59 sekoah lanjutan tingkat atas (SLTA). Sedang jumlah guru berturut-turut 4.930 untuk sd, 3.171 untuk sltp dan 1.409 untuk slta.

Dari jumlah guru dan murid di atas dapat di hitung rasio murid terhadap guru, di mana rasio murid terhadap guru untuk SD adalah 29,14, untuk SLTP 16,69 dan untuk SLTA 13,90. Ini berarti bahwa setiap guru Sdharus

menangani sedikitnya 29 orang. Begitu juga untuk SLTP dan SLT.

Dari sumber yang sama di dapat jumlah anak putus sekolah (drop-out) selama tahun 2002 menurut tingkat pendidikan sekolah adalah untuk tingkat SD sebanyak 121 orang, SLTP 226 orang dan SLTA 72 orang, sehingga jumlah seluruhnya mencapai 419 orang.

2) Kesehatan

Kesehatan merupakan masalah bersama, baik pemerintah maupun masyarakat, dan oleh karena itu kesehatan perlu mendapatkan perhatian serius dari berbagai pihak. Salah satu peran pemerintah dalam pembangunan kesehatan adalah menyediakan sarana kesehatan yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas baik dari segi finansial maupun lokasinya. Sarana kesehatan tersebut antara lain berupa rumah sakit, Puskesmas, Puskesmas pembantu dan tenaga kesehatan.

Pada tahun 2002, di Kabupaten Demak terdapat dua RSU, 24 Puskesmas, 55 Puskesmas pembantu dan 23 balai pengobatan. Selain itu, sarana kesehatan lain yang berupa tenaga kesehatan adalah 2 dokter spesialis, 45 dokter umum, 12 dokter gigi, 10 apoteker, 4 sarjana kesehatan, 95 perawat, 12 perawat khusus gigi, dan 103 bidan.

Banyaknya tersangka penderita TBC dan Malaria pada tahun 2002 turun secara signifikan jika dibandingkan dengan jumlah tersangka penderita tahun sebelumnya (2000). Jika pada tahun 2000 tersangka penderita TBC berjumlah 1.240 orang dan yang positif menderita 653 orang, maka tahun 2001 tersangka penderita turun menjadi 1.142 orang dengan yang positif menderita 280 orang, demikian pula dengan penyakit Malaria.

3) Keluarga Berencana

Peserta Keluarga Berencana (KB) aktif di Kabupaten (KB) aktif di kabupaten demak selama tahun 2002 tercatat 132.076 peserta. Pada keadaan yang sama, peserta kb baru tercatat sebanyak 22.584 peserta. Hal ini melampaui target yang di canagggkan pemerintah yang sebanyak 20.972 peserta. Dalam hal ini peran swasta banyak mendukung, terbukti dari peserta kb mandiri yang tercapai 7,75% dari total kb aktif.

Berdasarkan alat kontrepsebsi yang digunakan, sebagai besar KB aktif menggunakan suntik sebagai metode kontrasepsi (67,34%). Selain itu juga ada beberapa alat kontrasepsi yang lebih diminati oleh peserta KB dari pada alat yang lain, antara lain susuk(10,49%), pil(9,49%), dan iud(7,46%) sedang kondom merupakan satu-satunya alat

kontrasepsi yang tidak banyak diminati oleh para peserta KB.

4. Peradilan

pembangunan di bidang hukum dapat menciptakan sistem dan produk hukum yang menganyomi dan memberikan landasan kegiatan hukum bagi masyarakat. Salah satu indikator tersebut dapat dilihat dari banyaknya perkara pidana yang masuk dan yang diselesaikan di Pengadilan Negeri Kabupaten Demak, di mana setelah tahun 2002 telah diselesaikan 177 perkara dari 177 perkara yang masuk atau dapat diselesaikan/diputuskan 100,00% penyelesaian perkara yang masuk ini lebih sedikit perkara yang masuk dan diselesaikan tahun sebelumnya yang mencapai 268 perkara.

Banyaknya narapidana kejahatan yang ditahan di rumah Tahanan Negara Daerah berdasarkan keputusan pengadilan adalah 194 orang, sebagian besar kejahatan pencurian yang mencapai 59,79% dari total kejahatan yang terjadi Kabupaten Demak. Selain itu kejahatan penganiayaan menempati posisi kedua (15,46%), serta penggelapan dan penipuan menempati posisi ke-3 dengan urutan ketiga dengan masing-masing sebesar 7,22%.

5. Agama

suasana kerukun kehidupan bergam dan kepercayaan terhadap tuhan yang maha esa merupakan dambaan masarakat. Beragamnya tempat peribadatan merupakan salah atu bukti kerukuna agam di antara umat.

Banyaknya tempat periadatan di kabupaten demak 2002 mencapai 4.394 buah, terdiri atas masjid dan mosholl 99,36% gereja ktolik dn protestan 0,55% dan pure 00,9%.

Selanjutnya banyaknya pondok pesantren tercatat 119 buah. Sementara jumlah guru pesantren sebanyak 1,093 orang terdiri dari 792 guru laki-laki dan 301 guru erempuan, serta santri sebanyak 18.467 orang terbagi tas 9.133 santri lki-laki dan 9.334 santri perempuan.

Dilihat dari banyaknya pemeluk agama, penduduk kabupaten demak manyoritas beragama islam yaiu mencapai 99,35% dari total penduduk. Selebihnya, penduduk yang mmeluk agama kristen-katolik sebesar 0,61%,dan yang memeluk agam hindu/budha sebesar 0,04%.

Jemaah haji yang di berangkatkan pemerintah pada tahun 2002 dan berasal dari kabupaten Demak sebanyak 1.324 orang terdiri dari 640 laki-laki dan 684 perempuan. Jumlah haji terbanyak daei kecamatan Demak 208 orang,

Kecamatan Dempet 169 orang, kecamatan Wedung dan Kebonagung 154 orang, dan kecamatan Bonang 141 orang.

f. Pertanian

1) Tanaman pangan

Sub sektor tanaman pangan meliputi komoditi padi (padi sawah dan padi ladang), jagung, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kacang hijau, kedelai dan sorgum. Luas panen bersih tanaman padi (padi sawah dan gogo) pada tahun 2002 seluas 95.762 ha. Apabila dibandingkan dengan tahun 2001 meningkat sebesar 8,60 % (7.582 ha). Produksi padi (sawah dan gogo) pada tahun 2002 mencapai 501.195 ton gabah kering giling (GKG). Dibandingkan dengan tahun 2001 mengalami peningkatan sebesar 0,49% (498.741 ton). Produktivitas padi pada tahun 2002 sebesar 52,34 kw/ha, menurun 7,46 % bila dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar 56,56 kw/ha. Namun hal ini tidak berarti produksi padi pada tahun 2002 juga menurun, karena pada tahun 2002 terjadi kenaikan luas panen sebesar 8,6 %.

Luas panen bersih tanaman jagung pada tahun 2002 seluas 11.007 ha, mengalami penurunan 5,86% dibanding tahun 2000. Penurunan juga terjadi pada produksi sebesar 13,61 %, sedangkan produktifitasnya turun sebesar 8,19%.

Luas panen bersih tanaman ketela pohon pada tahun 2002 seluas 584 ha, meningkat 3,36% bila dibandingkan tahun 2001. Peningkatan juga terjadi pada produksi sebesar 33,58%, sedangkan produktivitasnya meningkat sebesar 30,84%. Luas panen bersih tanaman ketela rambat pada tahun 2002 seluas 197 ha, mengalami peningkatan 13,87% dibanding tahun 2001, tetapi produksi dan produktivitasnya menurun masing-masing sebesar 1,67 % dan 13,66 %. Luas panen bersih tanaman kacang tanah pada tahun 2002 seluas 315 ha. Dibandingkan tahun sebelumnya mengalami penurunan sebesar 18,81%, tetapi produksi dan produktivitasnya meningkat masing-masing sebesar 64,75% dan 103,07%. Luas panen bersih tanaman kacang hijau pada tahun 2002 seluas 23.535 ha, meningkat 8,23% dibandingkan tahun 2001. Sedangkan produksi dan produktivitasnya juga meningkat masing-masing sebesar 44,35% dan 8,23. Luas panen bersih tanaman kedelai pada tahun 2002 seluas 8.053 ha, mengalami penurunan 26,36 % dibandingkan tahun sebelumnya. Peningkatan juga terjadi pada produksi dan produktivitasnya masing-masing sebesar 26,27% dan 5,11%.

Luas panen bersih tanaman sargum seluas 987 ha, turun 3,61 bila dibandingkan dengan tahun lalu. Demikian

pula produksi dan produktivitasnya mengalami penurunan masing-masing sebesar 3,66% dan 0,058%. Kecamatan yang berpotensi memproduksi padi adalah Karangayar, Wedung, Dempet, Wonosalam dan Gajah. Sedangkan yang berpotensi memproduksi palawija adalah Mranggen, Karangawen dan Guntur. Tanaman sayuran yang dihasilkan meliputi bawang merah, petsai/sawi, kacang panjang, cabe, tomat, ketimun, kangkung, bayam, mlinjo dan terong. Luas panen tanaman sayuran pada tahun 2002 seluas 4.922 ha dengan produksi sebesar 24.565 ton dan rata-rata produksi 49,91 kw/ha. Apabila dibandingkan dengan tahun 2001 mengalami peningkatan luas panen sebesar 73,31%, produksi sebesar 15138% dan rata-rata produksi sebesar 45,04%. Tanaman sayuran yang paling banyak diproduksi adalah bawang merah, cabe dan kangkung. Tanaman buah-buahan yang potensi diantaranya pisang, mangga, blimbing, semangka biji (untuk kwaci) dan jambu air yang sedang menjadi produk unggulan.

2) Tanaman Perkebunan dan perikanan

Tanaman perkebunan yang dihasilkan adalah tembakau, kapas, kelapa, tebu rakyat, kapuk randu, kelapa hibrida dan mete. Data tentang produksi yang tersedia pada

tahun 2002 hanya tenbakau yaitu sebesar 2.187,50 ha, turun 48,64% dibandingkan tahun lalu dan kelapa sebanyak 6.080 butir, turun 403,36% dibandingkan tahun 2001.

Di Kabupaten Demak terdapat 5 tempat pelelangan ikan (TPI), tetapi yang masih aktif hanya 3 TPI yaitu TPI Morodemak-Bonang, TPI Buko-Wedung, dan TPI Bungo-Wedung. Dari ketiga TPI tersebut pada tahun 2002 menghasilkan produksi ikan sebanyak 1.534.486 kg dengan nilai produksi Rp.4.018.395.700,-. Dibandingkan tahun sebelumnya mengalami penurunan masing-masing sebesar 27,08% untuk produksi dan 11,63% untuk nilai produksi.

Selain produksi ikan laut dihasilkan pula ikan darat yang berasal dari kolam, perairan umum dan tambak. Dari perikanan kolam diproduksi ikan sebanyak 3.192.745 kg dengan nilai Rp. 17.730.398.000,-, dari perairan umum diproduksi ikan sebanyak 1.300.554 kg dengan nilai Rp. 9.899.289.650,- dan dari perikanan tambak diproduksi ikan sebanyak 4.492.167 kg dengan nilai sebesar Rp. 85.075.613.000,-

3) Peternakan dan kehutanan

Populasi ternak di Kabupaten Demak meliputi sapi, kerbau, kambing, domba dan kelinci. Sedangkan untuk unggas meliputi ayam ras, ayam kampung, itik,

angsa/kalkun dan burung puyu. Di Kabupaten Demak sebagian besar penduduknya masih mengonsumsi daging kerbau dibandingkan daging sapi, sehingga kerbau lebih banyak dipotong untuk dikonsumsi dibandingkan sapi. Pada tahun 2002 saja hanya 23 ekor sapi yang dipotong sementara kerbau mencapai 2.200 ekor.

Sedangkan bidang kehutanan, wilayah Demak hanya terdapat 3.393 ha hutan. Dari hutan seluas itu hanya menghasilkan kayu pertukangan rimba sebanyak 111 m³, menurun 49,32% dibandingkan tahun sebelumnya (2001) dan kayu bakar rimba sebanyak 82 m³ dan ini menunjukkan peningkatan dibanding tahun 2001 dengan prosentase peningkatan sebesar 272,73%.

g. Perindustrian dan perdagangan

Kehidupan ekonomi penduduk Kabupaten Demak dalam sektor industri mengalami kemajuan yang pesat. Karena posisi Demak yang diapit oleh dua kota industri yaitu Semarang sebelah barat dan Kudus sebelah timur. Dalam penyusunan PDRB sektor industri menempati urutan ketiga setelah sektor pertanian dan perdagangan. Pada tahun 2002 sektor pertanian menyumbangkan dalam pembentukan PDRB sebesar 47,80%. Sektor perdagangan sebesar 22,23% baik perdagangan besar maupun eceran, sedangkan sektor industri sebesar 10,86%. Menurut sumber data

dari Kantor Departemen Perindustrian dan Koperasi Kabupaten Demak, unit usaha di Kabupaten Demak sebanyak 3.518 buah dengan tenaga kerja sebanyak 9.672 orang. Unit usaha tersebut merupakan gabungan dari Industri besar, sedang dan kecil dan rumah tangga. Tabel 5 dengan rinci menjelaskan tentang banyaknya tenaga kerja yang diserap di sektor industri. Sedangkan jenis industrinya dibedakan menjadi industri makanan dan minuman, industri sandang dan bahan bangunan serta industri kerajinan rakyat.

Sektor perdagangan juga merupakan salah satu penyangga utama dalam pembentukan PDRB Kabupaten Demak. Menurut laporan Kantor Deperindag Kabupaten Demak terdapat 45 buah surat ijin usaha untuk perusahaan menengah dan 281 buah surat ijin untuk perusahaan kecil. Jumlah ini meningkat 150% untuk perusahaan menengah dan 27,73% untuk perusahaan kecil jika dibanding tahun sebelumnya.

Dilihat dari banyaknya perusahaan yang telah mempunyai tanda daftar perusahaan menurut jenis kegiatannya, sebagian besar perusahaan perdagangan bergerak di bidang pertanian yang mencapai 27,04%. Selain itu, jenis kegiatan yang banyak diminati oleh perusahaan perdagangan adalah bidang industri pengolahan yang menyerap 15,31% perusahaan dan bidang pembangunan atau kontruksi 15,05% perusahaan.

Tabel 5

Jumlah tenaga kerja dan jenis industri di Kabupaten Demak
Tahun 2002

	Jenis industri	Banyaknya	Jumlah tenaga kerja
01	Es batu,es krim,es lilin	1	12
02	Pemerahan susu	0	0
03	Terasi	24	0
04	Garam	638	1.376
05.	Pengering ikan/ikan asin	240	595
06.	Tahu	7	31
07.	Tempe	91	234
08.	Kecap	3	16
09.	Krupuk	217	808
10.	Roti	4	36
11.	Kasur/Bantal	42	187
12.	Pakaian jadi/Konveksi	63	771
13.	Penggergajian kayu	0	0
14.	Genting	378	709
15.	Batu merah	53	509
16.	Anyaman Bambu	1.008	2.002
17.	Keramik Tanah	40	90
18.	Jala/Jaring	17	34
19.	Kerajinan rambut	18	77
20.	Kerajinan mainan anak-anak	25	103
21.	Pande besi (pisau, Alat peranian)	0	0
22.	Perahu sopek	91	213
23.	Jipang/Rengginang	14	28
24.	Criping pisang	1	12
25.	Meubel kayu	143	828
26.	Sangkar burung/ayam	231	440
27.	Caping kropak	0	0
28.	Bola Plastik	6	408
29.	Gantungan kunci	0	0
30.	Pisau dapur	0	0
31.	Krupuk Rambak	0	0
32.	Parut kelapa	96	192
33.	Emping jagung	0	0
34.	Kerajinan Rotan	12	36
35.	Anyaman Gebang	25	45
36.	Keranjang Tembakau	30	60
37.	Sepatu olah raga/kulit	0	0
Jumlah		3.518	9.672

Sumber BPS Kabupaten Demak 2002

1) Eksport

Polehan devisa sektor minyak dan (migas) yang cenderung menurun telah memacu sektor nongis untuk perkembangan. Namun demikian selama tahun 2001 di kabupaten demak perolehan devisa dari sektor non-migas ini cenderung lesu, hal ini dapat dilihat dari besarnya nilai ekspor yang lebih kecil dari tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2000 nilai ekspor kabupaten demak 30,19 juta US\$ maka tahun 2001 menjadi 27,47 juta US\$ atau turun 9,02%.

Jenis komoditi furniture parts merupakan ekspor terbesar dengan volume mencapai 325.880 m³ dan nilai terbesar 15,68 juta US\$ atau sekitar 57,09% dari total ekspor kabupaten demak selama tahun 2001. Diikuti kemudian oleh jenis komoditi pakaian jadi, moulding dan kulit hewan dengan nilai masing-masing sebesar 6,58 juta, 4,96 juta, dan 0,21 juta.

2) Koperasi

Koperasi sebagai “soko guru” perekonomian indonesia perannya semakin diperhatikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam memperdayakan koperasi antara lain dengan memberikan bantuan modal dalam bentuk pinjaman, pembinaan koperasi serta

pembentukan forum koordinasi pembina koperasi dan pengusaha kecil (FKPPK).

Pada tahun 2002 di Kabupaten Demak terdapat 541 unit koperasi, terbagi atas 17 Koperasi Unit Desa (KUD) dan 524 Koperasi Primer Non KUD dengan jumlah anggota sebanyak 77.542 orang. Sebagian besar Koperasi Primer Non KUD merupakan Koperasi Karyawan (KOPWAN) yang mencapai 65,85% dari total Koperasi Primer Non KUD yang ada di Kabupaten Demak. Selain itu, Koperasi Pegawai Negeri (KPN) juga mempunyai jumlah yang banyak dibawah KOPWAN.

2. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat

Daya cipta suatu bangsa bukan hanya berupa kemampuan serta kejadian individual, melainkan juga suatu proses sosial, yang ditentukan oleh kondisi-kondisi sosial pula.⁴⁸ Hubungan manusia dengan lingkungannya ini benar-benar dihayati sebagai suatu potensi ataupun sumber kehidupan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Untuk itu dalam memberdayakan lingkungan, manusia berusaha agar dapat menciptakan suatu keselarasan hubungan dengan lingkungan mereka.

⁴⁸ Soedjatmoko, 1983, Dimensi Manusia Dalam Pembangunan, LP3ES, Jakarta hal 23

Sebagai makhluk alamiah, manusia mempunyai kebutuhan tertentu.⁴⁹ Pada dasarnya kebutuhan manusia tidak dapat dilepaskan dari dua aspek, yaitu kebutuhan jasmani dan rohani. Kebutuhan jasmani lebih ditekankan seperti makan, sandang, perumahan, air, udara, pendidikan, kesehatan dan istirahat. Sedangkan kebutuhan rohani adalah asa aman, ketentraman dan perlindungan, baik dalam interaksinya dengan lingkungan maupun penciptanya. Manusia merasa puas dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, maka akan terjadi pengulangan berdasarkan pengalaman-pengalaman yang membawa kepuasan sehingga timbul kebiasaan-kebiasaan dalam cara memenuhi kebutuhan tersebut. Namun usaha manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya tersebut tidak dapat terlepas dari kondisi lingkungan, budaya, kenyataan sejarah maupun gejala-gejala sosial yang muncul.⁵⁰ Usaha manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya berkait erat dengan usaha pencapaian kesejahteraan mereka. Secara harafiah, arti kesejahteraan mengandung makna yang luas dan mencakup berbagai segi pandangan atau ukuran-ukuran tertentu suatu hal yang menjadi ciri utama dari pengertian tersebut.

Kesejahteraan bermula dari kata sejahtera yang berarti aman, sentosa dan makmur, atau selamat (terlepas dari segala macam gangguan dan kesukaran).⁵¹ Sedangkan menurut Undang-undang nomor 6 tahun 1974

⁴⁹ Poeswowardjo, Soerjanto dan Bertens, 1985, *Sekitar Manusia; Bunga Rampai tentang Filsafat Manusia*, Gramedia, Jakarta, hal-5

⁵⁰ Nurdin, M Fadhil, 1990, *Pengantar Studi Kesejahteraan Sosial*, Angkasa, Bandung, hal 23-27

⁵¹ Argo Twikromo, Didit Krisnadewara, dan Maryanto, 1995, *Persepsi dan Perilaku Kesejahteraan Hidup Rakyat Timtim*, Sinar Harapan, Jakarta, hal.19-21

tentang kesejahteraan sosial,⁵² bahwa kesejahteraan sosial diartikan sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir-batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk berusaha mencari pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi dirinya, keluarga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila. Dari pengertian tersebut maka secara sederhana, kesejahteraan dapat diartikan sebagai suatu kondisi kehidupan dimana keseimbangan lahir dan batin manusia dapat tercipta dalam kaitannya dengan usaha manusia untuk memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani mereka.

Dari sudut ekonomi suatu masyarakat dikatakan makmur apabila anggotanya dapat mencukupi kebutuhannya akan benda-benda ekonomi. Tentu saja kebutuhan pada seseorang dan seorang yang lain adalah berbeda secara kuantitatif dan kualitatif, dan berbeda juga pada satu kelompok orang dan kelompok lain dalam suatu masyarakat, atau dalam satu masyarakat dan masyarakat lain. Hal ini sangat dipengaruhi oleh tingkat kebudayaan yang telah dicapai oleh masyarakat yang bersangkutan.⁵³ Sedangkan Franz Magnis Suseno membagi lapisan-lapisan sosial-ekonomi orang Jawa menjadi tiga, pertama *wong cilik*

⁵² Undang-undang nomor 6 tahun 1974 tentang kesejahteraan sosial

⁵³ Tom Gunadi, 1981, *Ekonomi dan Sistem Ekonomi Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Angkasa, Bandung, hal 9-12. Lihat pula Selo Soemardjan, dalam penelitian di desa daerah Jawa Barat, tentang apa yang dimaksud dengan kemakmuran dalam gagasan masyarakat, maka hampir semua orang menyatakan bahwa seseorang dianggap sudah makmur apabila ia memiliki rumah yang layak untuk melindungi diri terhadap terik matahari dan hujan, dapat makan nasi dua kali setiap hari dan mempunyai pakaian cukup

(orang kecil) mereka adalah petani yang berpenghasilan rendah, kedua *kaum priyayi*, mereka adalah kaum pegawai dan intelektual, ketiga, *ndara*, mereka yang berstatus sosial-ekonomi tinggi.⁵⁴

Masyarakat Demak juga tidak jauh dari karakteristik masyarakat Jawa umumnya, bahwa dalam menuju kehidupan yang sejahtera tidak terlepas dari sub sistem yang melingkupinya, seperti penambahan penduduk, kesempatan kerja, dan pendapatan. Dalam sub bidang pertanian seperti sistem persawahan, kepemilikan lahan pertanian, dan pembangunan pertanian. Sedangkan sub sistem lain seperti pengelolaan hutan, perindustrian dan perdagangan.

Dalam laju pembangunan pertanian dan produksi pangan yang begitu cepat, ada kepentingan yang sangat mendesak untuk menjaga keseimbangan antara kerusakan tanah dan pemulihannya kembali, antara produksi biologis dengan konsumsi masyarakat, antara tanaman semusim dengan tanaman tahunan, antara produksi pangan dengan produksi kayu, dan antara lahan yang dieksploitasi dengan lahan yang dibiarkan liar.⁵⁵

Masyarakat dan alam merupakan lingkup kehidupan bagi orang Jawa. Melalui masyarakat ia berhubungan dengan alam. Irama-irama alamiah seperti siang dan malam, musim hujan dan musim kering menentukan kehidupannya sehari-hari. Dari lingkungan sosial ia belajar bahwa alam bisa mengancam, tetapi juga memberikan berkat dan

untuk dipakai selama bekerja dan buat hadir dalam elasmatan atau pesta di desa (Selo Soemardjan, 1969, *Segi-segi Politik dari Program Pembangunan Indoensia*, Terate, Bandung).

⁵⁴ Franz Magnis Suseno, 1999, *Etika Jawa sebuah Analisa Falsafah tentang Kebijaksanaan hidup Jawa*, Gramedia, Jakarta, hal.9-20

ketenangan, bahwa seluruh eksistensinya tergantung dari alam. Kesatuan masyarakat dan alam adikodrati dilaksanakan orang Jawa dalam sikap hormat terhadap nenek moyang. Orang mengunjungi makam mereka untuk mohon berkah, untuk minta kejelasan sebelum suatu keputusan yang sulit. Kebanyakan setiap desa di Jawa memiliki *punden* (pohon besar) di mana pendiri desa (*cikal bakal*) dihormati.⁵⁵

Tingkat kesejahteraan masyarakat juga dapat diukur dari produk domestik regional brutonya. Perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan Propinsi Jawa Tengah pada khususnya, selama kurun waktu dua tahun terakhir mulai menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang tidak lagi negatif. Tahun 1999 kinerja ekonomi nasional yang diukur dari ekonomi nasional yang diukur dari Produk Domestik Bruto (PDB) tumbuh sebesar 0,85 persen dan Propinsi Jawa Tengah 3,49 persen, sedang pada tahun 2001 nasional meningkat menjadi 4,77 persen dan Jawa Tengah 3,90 persen. Sejalan dengan perkembangan ekonomi nasional dan Jawa Tengah tersebut, kinerja ekonomi Kabupaten Demak pada tahun 2001 mengalami peningkatan bila dibanding tahun sebelumnya, yaitu dari 2,33 persen menjadi 2,89 persen, dimana semua sektor ekonomi pada tahun terakhir mengalami peningkatan (tumbuh positif). Tetapi bagi penduduk Kabupaten Demak yang sebagian besar bertempat di desa dengan pendidikan rendah dan mata pencaharian didominasi oleh sektor pertanian (baca ;buruh tani), maka tingginya dan peningkatan PDB tidak

⁵⁵ FAO, 1981, *Forestry and Rural Development*, FAO Forestry paper 26, Rome, iii-35

⁵⁶ Franz Magnis Suseno, 1999, *Op Cit*, hal 82-89

secara langsung mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Karena bagi mereka kesejahteraan hidup itu diukur dari besuk bisa makan apa tidak, persediaan makanan cukup, mempunyai rumah walaupun sederhana, pakaian secukupnya dan tidak mempunyai tanggungan hutang.

Angka-angka dalam PDRB tidak bisa dinafikan begitu saja, karena hal itu juga dapat dijadikan indikator tingkat kesejahteraan masyarakat. Pendapatan regional Kabupaten Demak atas dasar harga berlaku dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan, Jika pada tahun 1999 PDRB Kabupaten Demak sebesar 1.680,32 milyar rupiah maka pada tahun 2001 sebesar 2.115,07 milyar rupiah atau mengalami kenaikan 1,26 kali selama kurun waktu tiga tahun (1999-2001). Sedang untuk pendapatan regional atas dasar harga konstan mengalami kenaikan 1,06 kali pada periode yang sama, yaitu dari 723,43 milyar rupiah pada tahun 1999 menjadi sebesar 766,92 milyar rupiah tahun 2001.

Sementara itu, selama kurun waktu tiga tahun tersebut PDRB perkapita atas dasar harga berlaku juga mengalami kenaikan dari 1.808.245 rupiah pada tahun 1999 menjadi 2.135.142 rupiah tahun 2001 atau naik 1,18 kali. Sedang atas dasar harga konstan, PDRB perkapita Kabupaten Demak mengalami penurunan dari 778.505 rupiah (1999) menjadi 774.195 rupiah tahun 2001. Apabila dilihat dari struktur ekonomi Kabupaten Demak tahun 1999-2002 atas dasar harga konstan, sektor pertanian masih merupakan sektor yang memberikan sumbangan terbesar terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Demak yang rata-rata mencapai

40 persen setiap tahun dari total PDRB. Sektor lain yang memberikan sumbangan terbesar adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran. Sektor jasa-jasa, serta sektor industri pengolahan, dengan sumbangan rata-rata sebesar 20 persen, 12 persen dan 11 persen setiap tahun. Kontribusi terkecil diberikan oleh sektor pertambangan dan penggalan serta sektor listrik, gas dan air bersih yang masing-masing kurang dari satu persen. Hal disebabkan karena sebagian besar penduduk Demak tinggal di desa dengan cara memasak nasi yang masih tradisional yaitu dengan menggunakan kayu bakar.

Secara umum belum nampak adanya pergeseran struktur ekonomi di Kabupaten Demak selama tahun 1999-2001. Hal ini bisa dilihat dari kontribusi sektor-sektor dalam pembentukan PDRB Kabupaten Demak yang tetap dan sedikit berfluktuatif. Sedang selama tiga tahun terakhir (1999-2001) telah terjadi pertumbuhan ekonomi yang positif dan selalu meningkat. Jika pada tahun 1999 pertumbuhan PDRB sebesar 2,33 persen, maka pada tahun 2000 tumbuh sebesar 2,89 persen dan tahun 2001 mencapai 3,04 persen. Laju pertumbuhan seluruh sektor juga menunjukkan pertumbuhan positif. Hal ini menunjukkan telah membaiknya perekonomian, dimana seluruh sektor ekonomi berhasil bangkit dengan laju pertumbuhan positif tanpa terkecuali.

Pada tahun 2001 sektor bangunan/konstruksi, sektor pengangkutan dan komunikasi, serta sektor pertambangan mengalami pertumbuhan yang paling tinggi dibandingkan dengan sektor-sektor ekonomi yang lain

dengan masing-masing tumbuh sebesar 6,63 persen, 6,25 persen dan 5,26 persen. Sektor jasa-jasa merupakan sektor dengan pertumbuhan terendah yaitu sebesar 1,05 %.

C. Potensi BPHTB

1. Obyek dan Subyek BPHTB

Setiap jenis pajak yang diberlakukan pasti mengatur dengan jelas apa yang menjadi obyek pengenaan pajak, apa yang tidak dikenakan pajak, siapa yang dikenakan pajak, dan siapa yang harus membayar pajak. Hal ini perlu diatur dengan jelas untuk memberikan kepastian hukum dan tertib administrasi dalam pemungutan pajak atas suatu hal yang mungkin merupakan obyek pajak dan kepada siapa pajak terutang harus ditagih.⁵⁷

BPHTB merupakan salah satu pajak obyektif atau pajak kebendaan di mana pajak terutang didasarkan pertama-tama pada apa yang menjadi obyek pajak baru kemudian memperhatikan siapa yang menjadi subyek pajak. Obyek pajak BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan.⁵⁸ Undang-undang BPHTB juga menjelaskan tiga kemungkinan perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang menjadi obyek pajak, yaitu perolehan hak atas tanah termasuk tanaman di atasnya, perolehan hak atas tanah dan bangunan, serta perolehan hak atas bangunan.

Perolehan hak atas tanah sangat umum ditemui dalam praktek sehari-hari yaitu perolehan hak atas tanah sawah, ladang kavling siap bangun, dan tanah kosong lainnya. Perolehan hak atas tanah dan bangunan

⁵⁷ Marihot Pahala Siahaan, 2003, Opcit hal59-59-77

⁵⁸ Lihat Pasal 2 ayat (1) UU No.20 Tahun 2000

juga sangat banyak dilakukan oleh masyarakat, misalnya perolehan hak karena jual beli, hibah, waris, dan sebagainya atas rumah tinggal, pabrik, kantor, mal, dan sebagainya. Mungkin yang jarang ditemui dalam praktek adalah perolehan hak atas bangunan (saja). Di beberapa tempat dapat ditemui keadaan di mana seseorang dimungkinkan untuk membangun rumah di atas tanah milik negara yang disewanya dari Pemerintah Daerah setempat. Hak sewa tanah milik negara tersebut dapat dialihkan pada pihak lain dan bangunan rumah yang ada di atasnya dijual kepada pihak lain yang menginginkan bangunan dan hak sewa atas tanah tersebut. Pada contoh ini maka yang terjadi adalah perolehan hak atas bangunan rumah tersebut saja, sementara hak atas tanah tidak beralih karena tetap sebagai tanah negara.

Sebagaimana telah ditulis di depan bahwa obyek pajak BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Dari sini ada tiga hal yang perlu dipahami untuk dapat memahami obyek pajak BPHTB, yaitu perolehan hak, hak atas tanah dan bangunan; dan pengertian tanah dan atau bangunan itu sendiri. Ketiga hal ini harus dilihat sebagai suatu kesatuan, untuk menentukan (sebagai alat ukur) apakah suatu perolehan hak atas tanah dan bangunan merupakan obyek BPHTB atau tidak.

a. Perolehan hak

Perolehan hak atas tanah dan bangunan terjadi karena adanya peralihan hak atas tanah dan bangunan. Menurut hukum

peralihan hak tersebut terjadi karena dua hal yaitu hak beralih dan hak dialihkan. Hak beralih adalah suatu peralihan hak atas tanah dan atau bangunan yang disebabkan oleh orang yang memiliki suatu hak atas tanah dan bangunan meninggal dunia sehingga hak tersebut beralih kepada ahli warisnya. Dengan kata lain peralihan hak terjadi dengan tidak disengaja dengan suatu perbuatan melainkan karena hukum. Dengan demikian hak atas tanah dan bangunan beralih karena peristiwa hukum. Sedangkan hak dialihkan adalah suatu peralihan hak yang dilakukan dengan sengaja sehingga hak tersebut terlepas dari pemegangnya semula menjadi hak pihak lain. Dengan kata lain bahwa peralihan hak terjadi melalui suatu perbuatan hukum tertentu yang dapat berupa jual beli, tukar-menukar, hibah, dan hibah wasiat.

Satu hal mutlak untuk menentukan suatu perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagai objek pajak adalah bahwa peralihan hak yang terjadi, baik karena peristiwa hukum maupun perbuatan hukum, mengakibatkan perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh seseorang atau badan secara permanen (untuk seterusnya) dan bukan bersifat sementara waktu. Selain itu perolehan hak harus dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum di Indonesia, yaitu harus dilakukan dengan menggunakan akta autentik, oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang. Apabila perolehan hak tidak dibuat dengan menggunakan akta autentik maka sebenarnya secara

hukum belum terjadi perolehan hak atas dan bangunan dimaksud sehingga bukan merupakan objek BPHTB.

b. Hak Atas Tanah dan Bangunan

Hak atas tanah dan bangunan yang menjadi objek pajak terbatas pada hak atas tanah yang ditentukan oleh Undang-undang BPHTB ,yaitu Hak Milik,Hak Guna Usaha,Hak Guna Bangunan,Hak Pakai,Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,dan Hak Pengelolaan .Hak yang ditentukan oleh BPHTB tersebut,dan Hak Pakai,merupakan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA yang saat ini menjadi dasar atas hak atas tanah di Indonesia.Dalam praktek sehari-hari dimasyarakat masih terdapat beberapa hak lain yang mengikat seseorang dengan tanah dan bangunan. Hak tersebut antara lain hak gadai,hak usaha bagi hasil, dan hak menumpang. Hak tersebut merupakan hak atas tanah yang menjadi objek BPHTB.

c. Tanah dan atau Bangunan

Obyek perolehan hak pada BPHTB haruslah tanah dan atau bangunan. Bila obyek perolehan hak bukan tanah atau bangunan ,misalnya jual beli saham suatu perusahaan yang memiliki pabrik dan kantor,maka perolehan hak yang terjadi bukan merupakan obyek BPHTB.Memori penjelasan Undang-UndangBPHTBmemberikan pengertian bangunan

yang menjadi salah satu unsur objek pajak sebagai konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan, antara lain gedung, rumah, kolam renang, tempat olah raga, dan sebagainya. Pengertian bangunan ini sama dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan. Hal ini penting untuk dijabarkan karena Undang-Undang BPHTB mengatu lebih lanjut penetapan NJOP sebagai salah satu alternatif dasar pengenaan pajak. Dengan demikian perlu menyamakan pengertian bangunan antara ketentuan BPHTB dengan PBB.

Hanya saja Undang-Undang BPHTB tidak menjabarkan secara rinci apa yang menjadi pengertian tanah. Tampaknya pembuat Undang-Undang BPHTB memandang pengertian tanah sudah cukup jelas, sehingga tidak diatur lebih lanjut. Walau demikian pengertian tanah tetap perlu dibahas. Untuk memahami definisi tanah maka perlu mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (UUPA) yang saat menjadi induk peraturan hukum tanah di Indonesia. UUPA memberikan 2 pengertian tanah, yaitu secara sempit dan secara luas. Tanah dalam arti luas berarti bumi yang meliputi permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Sedangkan tanah dalam arti sempit merujuk pada permukaan bumi (permukaan tanah). Pengertian tanah secara luas dan sempit ini akan pengaruh pada penentuan hak atas tanah yang dapat diberikan atas sebidang tanah.

Dengan memahami ketiga alat pengukur untuk menentukan obyek pajak tersebut maka dapat ditentukan apakah suatu perolehan hak menjadi obyek BPHTB atau tidak. Hal ini menjadi penting agar tidak terjadi kesalahan dalam pemenuhan BPHTB atas transaksi atau perolehan hak atas tanah dan bangunan yang dilakukan oleh masyarakat.

Undang-Undang BPHTB mengatur bahwa perolehan hak atas tanah dan bangunan yang menjadi obyek pajak terjadi karena 2 hal, yaitu pemindahan hak dan pemberian hak baru. Pemindahan hak meliputi peristiwa hukum dan perbuatan hukum yang terjadi antar orang atau badan sebagai subyek hukum yang boleh memiliki suatu hak atas tanah dan bangunan. Jadi yang terlibat adalah antara pribadi (orang atau badan hukum) dengan pribadi lain sesuai ketentuan yang berlaku, sementara negara (melalui pejabat berwenang) hanya bertindak sebagai pihak yang mengetahui dan mengesahkan pemindahan hak tersebut. Sedangkan pada pemberian hak baru, orang atau badan memperoleh hak tersebut langsung dari negara melalui pejabat yang berwenang. Dalam hal ini negara, melalui pejabat yang berwenang (yaitu pejabat Badan Pertahanan Nasional), menjadi salah satu pihak yang berkaitan langsung dengan perolehan hak atas tanah.

Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang menjadi obyek

pajak ada 15 jenis yang terbagi dalam 2 golongan besar , yaitu yang terjadi karena pemindahan hak dan karena pemberian hak baru.

1) Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemindahan Hak

Pemindahan hak yang mengakibatkan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang merupakan obyek BPHTB meliputi 13 jenis perolehan hak,yaitu:

- a. Perolehan hak karena jual beli, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh pembeli dari penjual (pemilik tanah dan bangunan atau kuasanya) yang terjadi melalui transaksi jual beli, di mana atas perolehan tersebut pembeli menyerahkan sejumlah uang kepada penjual.
- b. Perolehan hak karena tukar-menukar, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diterima oleh seseorang atau suatu badan dari pihak lain dan sebagai gantinya orang atau badan tersebut memberikan tanah dan bangunan miliknya kepada pihak lain tersebut sebagai pengganti tanah dan bangunan yang diterimanya. Biasanya pada tukar-menukar tanah dan bangunan yang dipertukarkan ditentukan nilainya masing-masing dan dibandingkan terlebih dahulu agar tidak ada pihak yang dirugikan atas tukar-menukar tersebut.

- c. Perolehan hak karena hibah, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diperoleh oleh seseorang penerima hibah yang berasal dari pemberi hibah pada saat pemberi hibah masih hidup. Penerima hibah memperoleh hak atas tanah dan bangunan secara cuma-cuma tanpa perlu memberikan sejumlah uang maupun suatu barang kepada pemberi hibah.
- d. Perolehan hak karena hibah wasiat, yaitu suatu penetapan wasiat yang khusus mengenai pemberian hak atas tanah dan atau bangunan kepada orang pribadi atau badan hukum tertentu, yang berlaku setelah pemberi hibah wasiat meninggal dunia.
- e. Perolehan hak karena waris, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh ahli waris dari pewaris (pemilik tanah dan bangunan) yang berlaku setelah pewaris meninggal dunia.
- f. Perolehan hak karena pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagai hasil pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan dari orang pribadi atau badan kepada perseroan atau badan hukum lainnya sebagai penyertaan modal pada perseroan atau badan hukum lain tersebut.
- g. Perolehan hak karena pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan yang berasal dari pemindahan sebagai hak bersama atas tanah dan atau

bangunan oleh orang pribadi atau badan kepada sesama pemegang hak bersama.

- h. Perolehan hak karena penunjukan pembeli dalam lelang, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh seseorang atau suatu badan yang ditetapkan sebagai pemenang lelang oleh pejabat lelang sebagaimana yang tercantum dalam risalah lelang.
- i. Perolehan hak sebagai pelaksanaan dari putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap terjadi dengan peralihan hak dari orang pribadi atau badan hukum sebagai pihak yang semula memiliki suatu tanah dan bangunan kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim menjadi pemilik baru tanah dan bangunan tersebut.
- j. Perolehan hak karena penggabungan usaha, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh badan usaha yang tetap berdiri dari badan usaha yang telah digabungkan kedalam badan usaha yang tetap berdiri tersebut.
- k. Perolehan hak karena peleburan usaha, yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh badan usaha baru sebagai hasil dari peleburan usaha dari badan-badan usaha yang bergabung dan telah dilikuidasi.
- l. Perolehan hak karena pemekaran usaha yaitu perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh badan usaha yang baru didirikan yang berasal dari aktiva badan usaha induk yang dimekarkan.

- m. Perolehan hak karena hadiah, yaitu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah dan atau bangunan yang dilakukan oleh pribadi atau badan hukum kepada penerima hadiah. Akta yang dibuat dapat berupa akta hibah.

2) Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Baru

Pemberian hak baru yang mengakibatkan perolehan hak atas tanah dan bangunan yang merupakan obyek BPHTB meliputi 2 jenis perolehan hak, yaitu :

- a. Perolehan hak karena pemberian hak baru sebagai kelanjutan pelepasan hak , yaitu pemberian hak baru kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara atas tanah yang berasal dari pelepasan hak.
- c. Perolehan hak karena pemberian hak baru di luar pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru atas tanah kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Hak atas tanah dan bangunan yang menjadi obyek BPHTB

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 ada 6 hak atas tanah yang perolehannya merupakan obyek BPHTB. Hak tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan Peraturan Pemerintah yang

mengatur tentang Hak Pengelolaan . Keenam hak yang menjadi obyek BPHTB adalah:

- a. Hak Milik, yaitu hak turun-temurun,terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang pribadi atau badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah.
- b. Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku.
- c. Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam waktu yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- d. Hak Pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah , segala sesuatu sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yaitu hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah. Hak milik atas satuan rumah susun meliputi pula hak atas bagian bersama, benda

bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.

- f. Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain, berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pembahasan lebih lanjut tentang masing-masing perolehan hak dapat diikuti pada Bab 5 tentang Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Hak atas tanah dan bangunan di bahas lebih lanjut pada Bab 6 tentang Hak Atas Tanah dan Bangunan.

3) Bukan Obyek Pajak

Sebagaimana undang-undang pajak lainnya, selalu ada pengecualian pengenaan pajak atas perbuatan atau keadaan yang seharusnya dikenakan pajak. Hal ini dimaksudkan untuk memberi azas keadilan dan berdasarkan kebiasaan internasional. Pada BPHTB juga terdapat beberapa perolehan hak atas tanah dan bangunan yang tidak dikenakan pajak. Pengecualian obyek pajak ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000, yang menentukan bahwa obyek pajak yang tidak dikenakan BPHTB adalah obyek pajak yang diperoleh:

- a. perwakilan diplomatik , kosulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik.
- b. Negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum
- c. badan atau perwakilan oorganisasi internasional yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan syarat tidak menjalankan usaha atau melakukan kegiatan lain diluar fungsi dan tugas badan atau perwakilan organisasi tersebut
- d. orang pribadi atau badan karena karena konversi hak dan perbuatan hukum lain dengan tidak adanya perubahan nama
- e. orang pribadi atau badan karena waqaf
- f. orang pribadi atau badan, yang digunakan untuk kepentingan ibadah

Pembebasan pajak atas perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diperoleh perwakilan diplomatik dan konsulat merupakan suatu hal yang biasa diberikan dalam rangka kebiasaan diplomatik yang dipengaruhi oleh Konvensi Wina Tahun 1961 tentang pembebasan pajak dalam rangka hubungan diplomatik antarnegara didunia. Suatu syarat pembebasan BPHTB atas perolehan hak oleh perwakilan diplomatik dan konsuler adalah berlakunya asas timbal balik, di mana negara yang bersangkutan harus juga memberikan pembebasan atas jenis pajak yang sama dinegaranya terhadap perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diterima oleh korps diplomatik Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas,pemerintah kadang kala membutuhkan tanah dan bangunan guna menunjang pelaksanaan tugas yang diembannya.

Tanah dan atau bangunan yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum merupakan tanah dan atau bangunan yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintahan Daerah dan kegiatan yang semata-mata tidak ditujukan untuk mencari keuntungan, misalkan tanah atau bangunan yang digunakan untuk instansi pemerintah, rumah sakit pemerintah, jalan umum, dan sebagainya. Apabila membutuhkan tanah dan bangunan maka pemerintah dapat melakukan perbuatan hukum guna mendapatkan suatu tanah dan bangunan, misalnya saja dengan cara pembebasan tanah dan bangunan dengan memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah dan bangunan. Perbuatan hukum ini mengakibatkan terjadinya perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh instansi pemerintah yang seharusnya dikenakan BPHTB. Tetapi karena tujuan perolehan hak ini untuk menjalankan fungsinya maka perolehan hak oleh negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum ditetapkan bukan menjadi obyek pajak, sehingga tidak dikenakan BPHTB.

Konversi hak adalah perubahan hak dari hak lama menjadi hak baru menurut UUPA, termasuk pengakuan hak oleh pemerintah. Konversi hak ini pada dasarnya tidak merupakan peralihan hak atas tanah, karena subyek hukum yang memiliki hak atas tanah tersebut sebelum dilakukan konversi adalah sama dengan setelah

dilakukannya konversi hak. Yang berubah adalah jenis hak atas tanah yang dimiliki oleh subyek hukum tersebut sebagai akibat dari dilakukannya konversi hak. Karena tidak ada peralihan hak maka tidak ada perolehan hak baru akibat konversi hak, sehingga bukan merupakan obyek BPHTB.

Sebagai contoh adalah peningkatan hak yang dilakukan oleh Tuan Ahmad Murba yang semula memiliki sebidang tanah dengan Hak Guna Bangunan (HGB) yang kemudian meningkatkan status hak atas tanah tersebut menjadi Hak Milik, yang merupakan hak terkuat dan terpenuh. Sepanjang konvensi hak atas tanah dilakukan tanpa mengubah pemegang hak maka konvensi hak atas tanah tersebut bukan merupakan obyek BPHTB.

4) Subyek pajak

BPHTB merupakan pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Pengertian ini menunjukkan bahwa pajak dikenakan kepada pihak yang memperoleh hak. Berdasarkan pasal 4 (ayat (1) UU BPHTB yang menjadi subyek pajak adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan. Yang dimaksud badan adalah sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komoditer, perseroan

lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk badan lainnya.

Ada 15 jenis perolehan hak atas tanah dan bangunan yang dikenakan BPHTB. Dengan demikian ada 15 kriteria orang atau badan yang ditetapkan sebagai subyek pajak BPHTB.

- a. Pada perolehan hak karena jual beli, yang memperoleh hak adalah pembeli. Karena itu yang menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena jual beli adalah pembeli.
- b. Pada perolehan hak karena tukar-menukar yang memperoleh hak adalah yang menerima tanah dan bangunan yang dijadikan obyek pertukaran, sehingga ia merupakan subyek pajak. Pada tukar-menukar terjadi 2 perolehan hak atas tanah dan bangunan pada saat yang bersamaan. Dengan demikian kedua belah pihak yang melakukan tukar-menukar tanah dan bangunan pada saat yang bersamaan menjadi subyek pajak.
- c. Pada perolehan hak karena hibah pihak yang memperoleh hak adalah penerima hibah. Karena itu yang menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena hibah adalah penerima hibah.

- d. Perolehan hak karena hibah wasiat oleh penerima hibah wasiat, sehingga penerima hibah wasiat menjadi subyek pajak pada perolehan hak karena hibah wasiat.
- e. Pada perolehan hak karena waris, yang menerima perolehan hak adalah penerima waris, sehingga ia juga ditetapkan sebagai subyek pajak.
- f. Perolehan hak karena pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya mengakibatkan hak pemilikan atas tanah dan bangunan dimaksud beralih dari pemilik lama kepada perseroan atau badan hukum lain. Dalam hal ini yang menjadi subyek pajak adalah perseroan atau badan hukum lain tersebut, yang merupakan pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan.
- g. Perolehan hak karena pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan hak diterima oleh orang atau badan yang sesuai dengan musyawarah sesama pemegang hak bersama ditetapkan sebagai penerima hak atas tanah dan bangunan dimaksud. Hal ini menjadi dasar orang atau badan tersebut ditetapkan sebagai subyek pajak.
- h. Perolehan hak karena penunjukan pembeli dalam lelang diterima oleh orang atau badan yang ditetapkan sebagai pemegang lelang. Dengan demikian pada perolehan hak karena lelang yang menjadi subyek pajak adalah orang atau

badan yang menjadi pemenang lelang sebagaimana yang tercantum dalam risalah lelang.

- i. Perolehan hak sebagai pelaksanaan dari putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap terjadi dengan peralihan hak dari orang pribadi atau badan hukum sebagai salah satu pihak kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim tersebut. Dengan demikian yang ditetapkan sebagai subyek pajak adalah pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sebagaimana ditentukan dalam putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.
- j. Pada perolehan hak karena penggabungan usaha, suatu badan usaha yang menjadi tempat bergabung satu atau lebih badan usaha lain memperoleh hak atas tanah dari badan usaha yang bergabung ke dalamnya. Karena itu badan usaha yang tetap berdiri dan menjadi tempat bergabungnya badan usaha lain tersebut merupakan subyek pajak pada perolehan hak dimaksud.
- k. Pada perolehan hak karena peleburan usaha badan usaha baru yang didirikan sebagai hasil peleburan usaha dua badan usaha atau lebih memperoleh hak atas tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh badan usaha yang melakukan peleburan usaha tersebut. Hal ini menjadi dasar

badan usaha yang didirikan sebagai hasil peleburan usaha ditetapkan menjadi subyek pajak pada perolehan hak dimaksud.

- l. Pada perolehan hak karena pemekaran usaha maka badan usaha yang baru didirikan sebagai hasil pemekaran usaha memperoleh hak atas tanah dan bangunan dari badan usaha induk yang dimekarkan, sehingga badan usaha baru tersebut merupakan subyek pajak pada perolehan hak dimaksud.
- m. Pada perolehan hak karena hadiah, seseorang atau badan memperoleh hak atas tanah dan bangunan dari orang atau pihak lain tanpa adanya penggantian yang diberikannya kepada pihak yang memberikan hadiah tersebut. Karena itu pada saat penandatanganan akta perolehan hak karena hadiah, yang menjadi subyek pajak adalah penerima hadiah.
- n. Pada perolehan hak baru sebagai kelanjutan pelepasan hak, seseorang atau suatu badan memperoleh hak atas tanah negara yang berasal dari pelepasan hak. Dalam hal ini yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang memperoleh hak baru tersebut.
- o. Pada perolehan hak baru di luar pelepasan hak, seseorang atau badan memperoleh hak atas tanah negara yang tidak

dibebani dengan hak apa pun. Dengan demikian orang atau badan yang memperoleh hak atas tanah negara tersebut merupakan subyek pajak pada perolehan hak dimaksud.

2. Penerimaan daerah

Realisasi penerimaan daerah Kabupaten Demak selama tahun 2001 tercatat 194,96 milyar rupiah, jauh lebih besar dari tahun 2000 yang sebesar 83,50 milyar rupiah, atau naik lebih dari 133%. Menurut jenisnya penerimaan tersebut berasal dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya sebesar 6.22 milyar rupiah, bagian pendapatan asli daerah sebesar 11,12 milyar rupiah dan bagian bagi hasil pajak/bukan pajak sebesar 177,62 milyar rupiah. Dari jumlah penerimaan tersebut sebagian besar berasal dari Dana Alokasi Umum yang mencapai 76,10 % dari total penerimaan daerah.

Realisasi pengeluaran daerah selama tahun 2001 tercatat sebesar 176,23 milyar rupiah, yang terbagi atas pengeluaran rutin 95,17 % dan selebihnya merupakan pengeluaran pembangunan. Jumlah pengeluaran ini lebih besar dari pengeluaran tahun sebelumnya yang sebesar 77,28 milyar rupiah atau naik lebih dari 128 %. Pengeluaran daerah ini umumnya didominasi oleh pengeluaran untuk belanja pegawai yang mencapai 69,66 % dari total pengeluaran daerah.

Dilihat dari target dan realisasinya , tercatat realisasi penerimaan pajak daerah pada tahun 2001 mencapai 113,50 % ,retribusi daerah 105,42 % ,dari dinas dan laba badan milik daerah 111,84 % , PBB perkotaan 84,65 %. Dan dari PBB pedesaan sebesar 86,15 %.

Peranan perbankan sebagai institusi penghimpunan penyalur dana untuk kegiatan perekonomian daerah sangat penting. Dana yang dikumpulkan dari masyarakat dalam bentuk simpanan, giro maupun deposito dari tahun ketahun pada umumnya terus meningkat. Menurut informasi dari Kantor Pos dan Giro Besar I Semarang, selama tahun 2001 di Kabupaten Demak telah terhimpun dana dari penabungan sebesar 1,21 milyar rupiah dan pengambilannya mencapai 3,33 milyar rupiah.

Sementara itu, dana masyarakat yang berasal dihimpun lewat Tamades pada BKK mencapai 9,31 milyar rupiah dari sebanyak 26.876 penabung. Jumlah tabungan terbanyak dari Kecamatan Sayung kecamatan Karang tengah , Kecamatan Demak dan Kecamatan Mijen yang mencapai 54,95 % dari total jumlah tabungan yang berada di BKK . Jumlah tabungan tersebut naik 33,69 % dari tahun sebelumnya (2000).

Informasi inflasi sebagai tolok ukur kestabilan perekonomian daerah saat ini sangat penting keberadaannya dalam perencanaan dan penetapan anggaran daerah . Pada tahun 2001

,inflasi di Kabupaten Demak mencapai angka yang cukup tinggi 11,62 % lebih tinggi dari tingkat inflasi nasional. Jika dibanding tahun sebelumnya yang sebesar 8,71 % maka inflasi tahun 2001 jauh lebih tinggi, dimana inflasi tertinggi terjadi pada bulan Juli sebesar 2,15 % , Desember 2,02 % dan bulan November 1,68 %..

Besarnya angka inflasi tahun 2001 dipengaruhi oleh perubahan harga menurut kelompok barang. Secara umum naiknya indeks harga masing-masing kelompok barang pada tahun 2001 jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kenaikan indeks harga kelompok kesehatan (26,26%),serta kelompok transportasi dan komunikasi (24,65%) merupakan penyumbang terbesar angka inflasi tahun 2001, sedang rendahnya perubahan indeks harga kelompok bahan makanan (5,92%) menjadikan angka inflasi dapat sedikit ditekan.

3. Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP)

Nilai Perolehan Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP) adalah suatu besaran tertentu dari Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) yang tidak dikenakan pajak. Apabila NPOP yang menjadi dasar pengenaan pajak suatu obyek BPHTB kurang dari NPOPTKP yang ditetapkan maka atas obyek tersebut tidak ada BPHTB yang harus dibayar atau tidak terutang BPHTB. Sementara apabila NPOP besarnya lebih dari NPOPTKP yang

ditetapkan maka besarnya pajak terutang dihitung dari selisih antara NPOP dan NPOPTKP.

NPOPTKP ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang BPHTB. Semula berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, sampai dengan 31 Desember 2000, besarnya NPOPTKP BPHTB ditetapkan secara nasional sebesar Rp 30.000.000,00. Dengan demikian besarnya NPOPTKP adalah sama untuk semua daerah (kota dan kabupaten) diseluruh Indonesia. Seiring dengan perkembangan perekonomian dan kondisi masing-masing daerah, maka dipandang perlu dilakukan perubahan tentang penerapan NPOPTKP. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 mengatur bahwa NPOPTKP ditetapkan secara regional paling banyak Rp 60.000.000,00. Khusus bagi perolehan hak karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat keatas atau ke bawah dengan pewaris atau pemberi hibah wasiat, termasuk suami/istri, NPOPTKP ditetapkan secara regional paling banyak Rp 300.000.000,00. Ketentuan NPOPTKP diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Sebagai aturan pelaksanaan, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2000 Tentang Penentuan Besarnya NPOPTKP BPHTB. Sejak berlakunya Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2000, yaitu 1 Januari 2001, maka penetapan besarnya NPOPTKP di Indonesia berbeda antar kota atau kabupaten yang ada. Besarnya NPOPTKP ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk setiap kabupaten/kota dengan memperhatikan usulan pemerintah daerah. Mengingat adanya perbedaan tingkat perekonomian antar daerah, maka penetapan besarnya NPOPTKP dapat dibedakan antar daerah yang satu dengan daerah yang lainnya sesuai dengan semangat otonomi daerah kabupaten/kota untuk mengatur sendiri rumah tangganya. Dengan demikian dalam penetapan NPOPTKP pemerintah daerah dilibatkan secara aktif untuk memberikan usulan dan pertimbangan besarnya NPOPTKP yang sesuai dengan daerahnya masing-masing. Karena pajak sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi secara makro maka penetapan besarnya NPOPTKP dapat diubah dengan mempertimbangkan perkembangan perekonomian nasional, perkembangan ekonomi dan moneter serta perkembangan harga umum tanah dan atau bangunan. Ketentuan mengenai tatacara penentuan besarnya NPOPTKP BPHTB diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Besarnya NPOPTKP ditetapkan secara regional dan dibedakan antara perolehan hak karena waris dan hibah wasiat yang diterima orang pribadi yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat keatas atau satu

derajat kebawah dengan pemberi hibah wasiat, termasuk suami/istri, dengan besarnya NPOPTKP dalam hal perolehan hak karena perbuatan dan peristiwa hukum. Hal ini diatur karena sejak tahun 2001 perolehan hak karena waris dimasukkan sebagai obyek pajak dan perolehan hak karena hibah wasiat, kepada keturunan sedarah dalam garis lurus satu derajat keatas atau kebawah, yang semula diberi pengurangan 100% (yang sama dengan pembebasan pajak terutang) diubah menjadi terutang pajak dengan ketentuan pengenaan 50 % dari pajak yang seharusnya terutang. Dengan demikian mulai 1 Januari 2001 untuk menentukan NPOPTKP yang akan digunakan untuk menghitung besarnya BPHTB terutang perlu memperhatikan jenis perolehan hak yang terjadi. Ketentuan pengenaan dan perhitungan pajak atas setiap jenis perolehan hak secara lebih dalam dapat dilihat diatas .

4. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP)

Untuk memahami NJOP lebih jauh perlu juga dipahami 3 istilah lain yang ada kaitannya dengan NJOP, yaitu harga, biaya, dan nilai. Ketiga istilah ini begitu sering digunakan dan kerap dipersamakan, walaupun sebenarnya terdapat perbedaan yang mendasar atas ketiganya. Harga adalah sejumlah uang yang diterima oleh penjual dan diberikan oleh pembeli dalam suatu transaksi jual beli yang dilakukan antara keduanya. Besarnya uang tersebut didasari atas kesepakatan antar kedua belah pihak.

Mungkin saja harga yang disepakati berada dibawah atau diatas harga wajar yang seharusnya dari obyek transaksi ,tetapi hal ini tidak menjadi soal. Yang pasti beberapa besar uang yang disepakati dalam transaksi itulah harga dari obyek tersebut.

Biaya adalah sejumlah uang yang dikeluarkan untuk membuat atau membangun atau mengadakan suatu barang atau jasa. Biaya ini meliputi semua komponen yang terlibat dalam pembuatan atau pembangunan tersebut, antara lain biaya bahan atau material, upah pekerja, biaya perijinan ,keuntungan pengusaha yang membuat barang tersebut, dan pengeluaran lain yang ada kaitannya dengan barang tersebut. Hal ini harus dipahami bahwa sekalipun suatu barang dibuat atau dikerjakan sendiri oleh seseorang ,maka upah yang seharusnya diberikan kepadanya atas usahanya membuat barang tersebut juga harus diperhitungkan. Biasanya dimasyarakat tidak demikian karena biaya yang dihitung hanyalah biaya bahan saja tanpa memasukkan unsur upah dengan anggapan bahwa ia sendirilah yang mengerjakan pembuatan barang tersebut. Apabila dikaitkan dengan harga apabila barang tersebut dijual , maka harga wajar atas barang tersebut adalah harga bahan pembuat (bahan baku), upah yang lazimnya diberikan untuk pembuatan barang tersebut ,dan keuntungan yang diharapkan oleh orang tersebut atas barang yang dibuatny

Istilah ketiga adalah nilai ,yaitu yang sepatutnya diterima oleh penjual dan sepatutnya diberikan oleh pembeli dalam suatu transaksi yang terjadi secara wajar.Nilai dapat pula diartikan sebagai suatu makna atau arti dari suatu barang atau benda. Hal ini mempunyai pengertian bahwa suatu barang atau benda akan mempunyai nilai bagi seseorang jika barang/bendatersebut memiliki makna atau arti baginya. Dengan demikian nilai merupakan hasil guna dari suatu properti baik berwujud maupun tidak berwujud dinyatakan dalam suatu matauang ,yang diperoleh melalui proses penilaian pada tanggal tertentu.

Untuk memahami perbedaan antara nilai ,harga dan biaya,dapat diilustrasikan sebagai berikut :

- a. Dua bangunan rumah tinggal mewah dibangun bersamaan dengan bentuk arsitektur,luas, bahan-bahan dan lain-lainnya sama ,hanya yang satu dibangun diJakarta sedang yang lainnya dibangun diCibinong .Kedua bangunan ini menghabiskan biaya pembuatan yang sama ,tetapi nilai bangunan yang terletak diJakarta akan lebih tinggi daripada yang dibangun di Cibinong. Bangunan yang terletak diJakarta dapat menghasilkan pendapatan (apabila disewakan kepada pihak lain) yang lebih besar dari bangunan yang ada di Cibinong walaupun bangunan dibangun dengan bentuk,luas,konstruksi,dan material yang

sama. Dalam hal ini nilai bangunan tersebut di Jakarta lebih tinggi dari pada nilai bangunan di Cibinong.

- b. Karena suatu hal, suatu rumah akan dijual oleh pemiliknya yang harus segera meninggalkan kota dimana rumah yang ditempatinya tersebut berada. Karena dalam keadaan terpaksa maka pemilik rumah menjual rumah tersebut dengan harga dibawah nilai pasar. Orang tersebut tentu mengalami kerugian karena apabila ia memiliki waktu yang cukup dan tidak dalam keadaan terpaksa maka ia akan dapat menjual rumahnya dengan harga yang lebih tinggi, dan mungkin mendekati nilai pasar rumah tersebut. Akan tetapi mengingat pemilik rumah tersebut sangat menginginkan rumahnya laku terjual maka harga yang diperolehnya, walaupun bukan merupakan nilai yang sebenarnya dari rumah tersebut, tetap disetujuinya dan rumah tersebut dijual kepada pembeli yang mau membeli rumah tersebut. Dalam hal ini yang terjadi adalah harga jual paksa yang tidak mencerminkan nilai rumah yang sebenarnya.

Dari contoh diatas dapat disimpulkan bahwa nilai merupakan harga tetapi harga belum tentu nilai (nilai pasar wajar), demikian pula biaya belum tentu sama dengan nilai. Maka untuk membedakan nilai, harga, biaya perlu

memperhatikan prinsip-prinsip penilaian , yang menjadi dasar dalam pengerjaan penilaian .Nilai yang dihasilkan dari suatu proses penilaian sangat tergantung pada tujuan penilaian dan penentuan nilai yang dimaksud mungkin akan berbeda antara suatu definisi nilai dan definisi nilai yang lain.

Terdapat berbagai definisi nilai yang dapat dihasilkan melalui suatu proses penilaian sesuai dengan tujuan dilaksanakannya penilaian .Beberapa definisi nilai tersebut antara lain:

- a. Nilai Pasar Wajar (Open Market Value),yaitu harga yang paling memungkinkan ,pada suatu waktu tertentu ,dalam bentuk uang atau yang dapat dipersamakan dengan uang,dimana penjualan properti dilakukan melalui suatu penawaran dalam jangka waktu mencukupi pada suatu pasar kompetitif yang memungkinkan terjadinya transaksi yang wajar,dimana penjual dan pembeli melakukan transaksi dengan hati-hati/bijaksana ,mempunyai pengetahuan yang mencukupi tentang properti yang dijual/dibeli,serta keduanya tidak dalam paksaan dalam melakukan transaksi..
- b. Nilai Tukar (Value in Exchange),yaitu nilai yang ditentukan dengan membandingkan barang tertentu dengan barang lain yang sebanding.Barang tersebut dan

pembandingnya biasanya merupakan barang untuk kegunaan umum.

- c. Nilai Jual Paksa,yaitu nilai properti yang ditetapkan jika sekiranya properti tersebut terpaksa dilelang (misalnya untuk menutupi utang yang tidak terbayar)
- d. Nilai Asuransi (Insurable Value / Actual Cost Value),yaitu nilai properti (biasanya bangunan)yang akan dijadikan obyek pertanggungan asuransi (biasanya asuransi kerugian)yang akan menentukan berapa besarnyaganti rugi yang akan diberikan perusahaan asuransi kepada pemegang polis apabila terjadi klaim.Dapat pula dikatakan sebagai perkiraan jumlah uang yang diperoleh dari perhitungan biaya pengganti baru dari bagian –bagian properti yang perlu diasuransikan,dikurangi penyusutan karena kerusakan fisik.
- e. Nilai Baru/Biaya Penggantian Baru(Reproduction Cost New) adalah perkiraan jumlah uang yang dikeluarkan untuk mengadakan pembangunan /pengganti properti baru yang meliputi biaya/harga bahan,upah buruh,biaya supervisi,biaya kontraktor,termasuk keuntungan pengusaha,biaya tenaga ahli teknik termasuk semua pengeluaran yang berkaitan seperti biaya angkutan,asuransi,biaya pemasangan, bea masuk,Pajak

Pertambahan Nilai (bila ada, tetapi tidak termasuk biaya upah lembur dan premi/bonus.

- f. Nilai Sehat (Sound Value), disebut juga sebagai nilai susut bangunan, yaitu biaya reproduksi baru dikurangi dengan penyusutan yang berhubungan dengan kondisi fisik, ekonomi, dan fungsi bangunan.
- g. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, Nilai Jual Obyek Pajak ditentukan melalui perbandingan harga dengan obyek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru atau Nilai Jual Obyek Pajak pengganti.
- h. Nilai Buku (Book Value), adalah nilai suatu properti berdasarkan catatan pembukuan, yang merupakan nilai aktiva yang dicatat dalam pembukuan dikurangi dengan akumulasi penyusutan atas pengembalian nilai aktiva. Nilai buku biasanya ditujukan untuk keperluan akuntansi dan perpajakan.
- i. Nilai Likuidasi (Liquidation Value), yaitu nilai suatu properti pada pasar terbuka, biasanya dalam keadaan terpaksa untuk menjual dalam batas waktu yang ditentukan. Hal ini berarti perkiraan jumlah uang yang diperoleh dari transaksi jual beli properti dipasar dalam waktu yang

terbatas dimana penjual terpaksa untuk menjual tetapi sebaliknya pembeli tidak terpaksa untuk membeli.

Walaupun banyak terdapat devinisi nilai yang digunakan untuk tujuan penilaian,tetapi pada dasarnya dalam proses menentukan nilai yang pertama harus ditentukan adalah nilai pasar wajar (open market value) properti. Kemudian setelah diketahui besarnya nilai pasar wajar maka akan ditentukan nilai sesuaidefinisi diatas , sesuai dengan tujuan penilaian .Misalnya untuk menentukan nilai jual paksa pada penilaian dengan tujuan agunan bank,maka penilai akan mengalikannilai pasar wajar (yang telah ditentukan lewat proses penilaian) dengan suatu presentase tertentu yang secara umum dapat diterima apabila properti tersebut harus dijual paksa(biasanya antara 60 %-80 % dari nilai pasar wajar).Dengan demikian nilai pasar wajar menjadi nilai yang terlebih dahulu harus ditentukan oleh penilai terhadap properti yang dinilai .Hanya saja yang menjadi simpulan nilai tetaplah nilai sebagaimana yang disebutkan dalam devinisi nilai sesuai dengan yujuan penilaian.

Sedangkan pasar wajaw (open market value),yang biasa pula disebut sebagai nilai pasar adalah harga properti yang paling memungkinkan pada suatu waktu tertentu,dalam bentuk uang atau yang dapat disamakan dengan uang ,dimana penjualan properti tersebut dilakukan melalui suatu penawarandalam waktu yang

mencukupi pada suatu pasar yang kompetitif yang memungkinkan terjadinya transaksi yang wajar ,dimana penjual dan pembeli melakukan transaksi dengan hati-hati /bijaksana,mempunyai pengetahuan yang mencukupi tentang tentang properti yang diperjualbelikan , serta keduanya tidak dalam paksaan dalam melakukan transaksi .Dengan demikian nilai pasar wajar mengandung pengertian yang paling luas diantara semua definisi nilai untuk mencerminkan nilai sebenarnya dari suatu properti (tanah dan bangunan)

Dari definisi diatas dapat ditentukan kriteria penentu transaksi jual beli properti yang mencerminkan harga pasar wajar ,yaitu:

- 1) Pembeli dan penjual berkehendak melakukan transaksi ,artinya tidak ada paksaan terhadap terhadap penjual atau pembeli untuk melakukan transaksi ,misalnya penjual sedang membutuhkan uang ,pembeli sangat menginginkan barangyang ditransaksikan ,dan sebagainya;
- 2) Transaksi dilakukan dalam pasar yang terbuka,ertinya bebas diikuti oleh siapa saja;
- 3) Penjual dan pembeli mempunyai pengetahuan ,pengalaman,dan informasi yang mencukupi tentang obyek transaksi;
- 4) Jangka waktu penawaran mencukupi;

- 5) Tidak ada hubungan istimewa antara penjual dan pembeli ,misalnya antara orang tua dengan anak ,pamandangan keponakan,antar saudara,ataupun antar kenalan.

Apabila transaksi yang dilakukan antara pembeli dan penjual telah memenuhi kelima syarat diatas maka terjadilah transaksi yang wajar dan harga yang terjadi dalam transaksi dalam transaksi tersebut adalah harga pasar wajar. Harga pasar wajar ini lebih dikenal sebagai harga pasar atau nilai pasar dari obyek atau properti yang ditransaksikan tersebut.

Di masyarakat seringkali harga,biayadan nilai disamakan ,walaupun sebenarnya ada perbedaan sebagaimana telah dikemukakan diatas.Harga bisa saja mencerminkan nilai apabila harga tersebut diperoleh dalam transaksi yang terjadi secara wajar. Apabila transaksi yang terjadi tidak wajar maka harga yang terjadi tidaklah mencerminkan nilai obyek tersebut.Misalnya harga pasar sebidang tanah adalah Rp 50.000.000,00 dan dijual oleh pemilik tanah sebesar Rp 30.000.000,00karena ia butuh uang.Dalam hal ini harga yang terjadi dalam transaksi bukanlah nilai tanah tersebut dan secara ekonomis penjual telah mengalami kerugian sebesar Rp 20.000.000,00 karena ia menjual tanahnya tidak sesuai dengan harga yang sepatutnya ia terima , dan sebaliknya penjual menerima keuntungan ekonomis sebesar Rp 20.000.000,00 pula..

Apabila seseorang sangat tertarik dengan tanah tersebut dan memutuskan untuk membeli tanah tersebut dengan harga Rp 90.000.000,00 maka harga yang terjadi juga bukan nilai dari tanah tersebut, dimana pembeli rela mengalami kerugian ekonomis sebesar Rp 40.000.000,00 demi mendapatkan tanah yang diinginkannya tersebut, sementara penjual menerima keuntungan ekonomis sebesar Rp 40.000.000,00. Perlu dipahami bahwa keuntungan atau kerugian ekonomis tidak sama dengan jumlah nominal uang yang diterima. Apabila transaksi atas tanah tersebut dilakukan dengan sukarela dengan tidak memandang adanya hubungan istimewa diantara keduanya serta tanah tersebut ditawarkan dalam waktu yang cukup, dimana transaksi disepakati dengan harga Rp 50.000.000,00 oleh penjual dan pembeli maka harga tersebut adalah nilai dari tanah tersebut.

Dikaitkan dengan biaya, maka yang menjadi nilai pasar wajar dari suatu obyek, misalnya bangunan adalah semua biaya yang dikeluarkan untuk membangun bangunan tersebut, mulai dari material, biaya arsitek, upah pekerja, biaya perizinan, keuntungan pengusaha, dan pajak yang berkenaan dengan pembuatan bangunan tersebut. Semua biaya tersebut dihitung dan total biaya yang dikeluarkan merupakan nilai pasar wajar (atau nilai pasar) dari bangunan tersebut.

5. Pola Penguasaan Tanah

Pola penguasaan tanah merupakan salah satu hal yang diatur dalam hukum agraria.⁵⁹ Dalam sejarah hukum agraria di Indonesia terlihat ada dua fase penerapan hukum agraria yang membawa pengaruh pada pemilikan dan penguasaan tanah. Kedua fase ini dibatasi oleh suatu titik waktu, yaitu tanggal 24 September 1960 yang merupakan saat diundangkan dan mulai berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Fase pertama adalah masa sebelum diundangkannya UUPA sedangkan fase kedua adalah masa berlakunya UUPA sampai dengan sekarang.⁶⁰ Pada fase sebelum berlakunya UUPA di Indonesia berlaku dua hukum agraria yang diakui oleh pemerintah Indonesia, yaitu hukum agraria adat yang diperuntukkan bagi penduduk Indonesia asli yang tunduk pada hukum adat, dan hukum agraria barat yang diperuntukkan bagi penduduk Indonesia yang tunduk pada hukum perdata barat (yaitu orang Belanda, orang Timur Asing, dan orang Eropa).⁶¹ Hukum agraria adat mengenal hak atas tanah yang meliputi hak ulayat, hak milik, dan hak pakai yang diakui berdasarkan ketentuan hukum adat. Hukum agraria barat melahirkan hak atas tanah seperti hak eigendom (hak milik), hak opstal (hak guna usaha), hak erfpacht (hak pakai), dan hak gebruiik

⁵⁹ Lihat Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

⁶⁰ Putri Agus Wijayati, 2001, Tanah dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris, Tarawang Press, Yogyakarta

⁶¹ Maria Rita Ruwiasuti, 2000, Sesat Pikir, Politik Hukum Agraria, Insits Press, Yogyakarta

(hak memungut hasil), dan sebagainya sebagaimana yang diatur dalam Burgelijk Wetboek (hukum perdata barat). Dualisme itu berakhir setelah keluarnya UUPA nomor 5 tahun 1960. Hak atas tanah dapat dimiliki oleh perorangan atau badan hukum meliputi hak milik, hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain. Ketentuan dalam Undang-undang BPHTB dengan tegas menyatakan bahwa hak atas tanah yang menjadi obyek BPHTB adalah hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Selain itu juga hak atas satuan rumah susun yang diatur dengan aturan tersendiri termasuk hak yang menjadi obyek BPHTB.

Pada penguasaan tanah di wilayah Kabupaten Demak menurut jenis hak berdasarkan jumlah sertifikat pada tahun 2002 adalah Hak milik 4.003 bidang, Hak Guna Bangunan 363 bidang, Hak Guna Usaha nihil, dan Hak Pakai sejumlah 90 bidang, serta Hak Pengelolaan sejumlah 44 bidang. Sehingga secara keseluruhan sejumlah 4.500 bidang.

D. Implikasi Pelaksanaan UU BPHTB Terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah

Berlakunya BPHTB jelas berimplikasi positif terhadap peningkatan pendapatan daerah menuju pada kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan daerah.⁶² Dalam melaksanakan tugas pelayanan bidang

⁶² Soetopo (Ed), 2000, Bunga Rampai, Otonomi Daerah meningkatkan Harga Diri Daerah, Yayasan Jurnalistik Kita, Semarang

pertanahan, BPN melalui unit kerjanya Kantor Peratnahan di kota dan kabupaten berfungsi sebagai instansi yang memasukkan sumber penerimaan anggaran pemerintah dan menerima anggaran untuk membiayai kegiatan pelayanan pertanahan. Berkaitan dengan penerimaan pemerintah yang berasal dari BPHTB, terdapat empat kelompok institusi yang saling berkaitan. Pertama, Kantor Pertanahan yang berfungsi melayani pemberian hak baru berasal dari tanah negara dan pendapatan pemindahan hak. Kedua, Pemohon (perorangan dan badan hukum), PPAT serta Bank Pesepsi yang bertindak sebagai pihak terkait langsung kegiatan pelayanan penerimaan negara terkait BPHTB. Ketiga, KPP-PBB merupakan jajaran kerja Departemen Keuangan yang berfungsi mengembangkan sumber-sumber penerimaan negara yang berasal dari pajak tanah BPHTB serta mengalokasikan anggaran melalui DAU ke Pemerintah kota/kabupaten. Keempat, Pemerintah kota/kabupaten yang berfungsi menetapkan batas TKP dan target penerimaan BPHTB untuk mendukung pendapatan daerah guna melaksanakan fungsi pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Sebagaimana disinggung di atas bahwa pengenaan BPHTB dilatarbelakangi oleh pemikiran untuk meningkatkan penerimaan daerah. Di kabupaten Demak dalam tahun 2002 dapat dilihat penerimaan dari BPHTB dari target yang diploting sebesar Rp. 654.061.000,-, realisasinya sebesar Rp. 671.508.596,- dengan pembagian untuk pusat Rp. 134.301.738,-. Untuk Propinsi Rp. 107.441.366,- dan kabupaten Demak Rp. 429.765.492,-. Dilihat dari angka-angka di atas jelas bahwa pengenaan BPHTB akan berimplikasi peningkatan

penerimaan daerah dan secara tidak langsung akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Apalagi kalau digali secara sungguh-sungguh dan masyarakat sadar akan hukum khususnya mengenai undang-undang BPHTB, maka pajak yang merupakan sektor penerimaan utama bagi daerah akan menjadi kenyataan dan daerah akan mandiri dan mempunyai harga diri.⁶³

⁶³ Soetopo, 2000, *Op cit* hal. 42-52

BAB IV

IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG BPHTB SEBAGAI PAJAK ATAS PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN

A. Transformasi Ekonomi dan Mobilitas Penduduk serta peningkatan pendapatan daerah

Pengertian sistem sosial dan sistem ekonomi seperti telah kita bicarakan itu memungkinkan kita memperoleh pandangan yang lebih jelas mengenai berbagai hal dan unsur yang terlibat atau dilibatkan dalam proses pembentukan dan pertumbuhan sistem. Dalam hubungan ini perlu kiranya kita sadari bahwa suatu sistem sosial yang sudah mantap dan mapan boleh dikata merupakan pengejawantahan atau perwujudan nyata dari falsafah sosial yang dominan pada masyarakat yang bersangkutan. Sedang falsafah sosial itu sendiri disadari atau tidak, diturunkan dari pandangan yang spesifik tentang manusia, tentang individu dan masyarakat, khususnya tentang tempat individu dalam pergaulan hidup. Setiap falsafah sosial, seperti telah kita singgung, terlihat ekspresinya dalam sistem ekonomi tertentu dengan keseluruhan kompleks tujuan bersama, nilai, sikap dasar, pengertian akan hak dan kewajiban, autoritas, kepemimpinan dan struktur kekuasaan, pendek kata keseluruhan unsur sistem.

Individualisme sampai pada penjelmaannya dalam liberalisme ekonomi dan sistem ekonomi kapitalis dengan doktrinnya yang terkenal *laissez faire, laissez passer*, yang mencapai puncaknya pada abad XIX, dan dalam keadaan sekarang beroleh pula bentuknya yang diperlunak. Sedang sosialisme

seperti telah kita singgung ,menghasilkan berbagai bentuk kolektivisme ekonomi dengan sistem ekonomi kolektif yang merupakan perwujudannya,sejak kolektivisme primitif atau asli hingga kolektivisme murni (ekstrem,mutlak,radikal)yang dilaksanakan didaerah komunis dulu.sistem komunis ini setelah dipaksakan selama 70 tahun di Uni Soviet dan 40 tahun di negara-negara Eropa Timur, akhirnya runtuh oleh bangkitnya aspirasi-aspirasi demokrasi dan kebebasan pada akhir dasawarsa 1980-an dan awal 1990-an.

Walaupun kolektivisme murni sering dipandang sebagai polaritas atau kutub ekstrem yang lain terhadap liberalisme ekonomi ,namun sebenarnya keduanya bertolak dari pangkat yang sama yaitu pandangan materialistis terhadap kehidupan manusia dan tujuan kegiatan ekonomi – kemakmuran- sebagai pengumpulan barang.Perbedaannya terletak pada pengertian masing-masing tentang asas-asas ,seperti misalnya keadilan ,yang mendasari pengumpulan barang itu ,dan ini membawa perbedaan dalam proses yang ditempuh dan perataan dalam kenikmatannya.

Sistem liberalis atau kapitalisme laissez faire menghendaki proses berdasarkan kekuatan atau mekanisme pasar dan perataan berdasarkan alokasi pasar dalam suasana usaha bebas (free enterprise) dan perdagangan bebas (free trade).

Dipihak lain, sistem kolektivis murni menghendaki proses berdasarkan pengaturan oleh pemerintah dan alokasi juga oleh pemerintah ,dan oleh karena itu mengharuskan perencanaan terpusat (central planning).

Dalam hubungan ini, negara-negara yang menjadi merdeka setelah Perang Dunia II juga menempuh berbagai usaha dan cara untuk mengisi kemerdekaannya, antara lain dengan membangun ekonominya. maka, banyaklah masalahnya yang sering berupa krisis-krisis sebagai penyakit perkembangan. Negara-negara yang lazim disebut sebagai "negara sedang berkembang" ini sering pula mengalami atau kolektivisme sampai ke bentuk-bentuknya yang ekstrem. Diantara pemimpin-pemimpin negara-negara baru ini ada yang mengira bahwa lebih cerdik atau bijaksana dalam usaha mencari bentuk sistem yang sesuai, lalu mengambil sedikit dari kanan dan sedikit dari kiri dan membiarkan campuran yang dangkal sebagai bentuk "ideal" yang menyelaraskan antinomi, walaupun unsur-unsur sistem yang satu sebenarnya tidaklah bisa dipertemukan dengan unsur-unsur sistem yang satu lagi.

Meskipun demikian memang benar bahwa ada bentuk-bentuk sistem, bulat atau tidak, yang tak seluruhnya liberalistis dan tak seluruhnya kolektivistis, disebut sebagai perekonomian campuran seperti telah kita singgung. Indonesia menurut Prof. Dr. Emil Salim menganut sistem "ekonomi bercampur" (mixed economy).

Akan kita lihat bahwa pandangan ekonomi Pancasila dan UUD 1945 bolehlah disebut jalan tengah antara bentuk ekstrem kolektivisme. Sistem ini mempunyai tempat sendiri yang unik diantara kedua kutub itu dan tentu lebih daripada campuran kompromis semata-mata dari dua kubu yang berlawanan itu. Hal ini akan jelas dalam perkembangan pembicaraan kita dalam buku ini dari bab ke bab.

Falsafah-falsafah sosial yang sangat berpengaruh pada perekonomian dunia muncul dalam perkembangan baru pada abad XVII, ditandai dengan lahirnya Aliran Klasik pada tahun 1776 waktu Adam Smith, menerbitkan *The Wealth of Nations*, meskipun benih-benih aliran ini sudah ditaburkan oleh rasionalisme dan memperoleh bentuknya dalam kandungan Aliran Fisiokrat abad XVII.

Sosialisme kemudian tumbuh –sebagian sebagai reaksi terhadap aliran klasik dan akibat-akibat buruk yang di timbulkannya pada masyarakat Eropa–dan ini terjadi pada pertengahan abad XIX. Perkembangan ini mungkin akan lebih tepat dipahami bila kita lihat latar belakang sejarahnya..Aliran sejarah dengan tokoh-tokohnya seperti Friedrich list, Bruno Hildebrand, Karl Bucher, Rosscher, Gustav Schmoller, Knies, Brentano berjasa dengan teori-teorinya tentang fase atau tingkatan (*Stuventheorien*) dalam perkembangan sosial Evolusioner.

Berdasarkan pengamatan mengenai perkembangan berbagai masyarakat dapat ditarik kesimpulan bahwa unsur-unsur suatu sistem sosial pada awalnya kelihatan tidak mantap bentuknya dan kurang terorganisasi. Pada tipe-tipe awal ini tumbuh secara spontan perekonomian tertutup, sering di sebut perekonomian primitif, dengan kehidupan sosial yang bersifat kolektif. Tetapi kolektivisme ini harus dibedakan dengan kolektivisme murni sebagaimana dilaksanakan di beberapa negara komunis (RRC, Uni Soviet sebelum runtuh) yang bertujuan penguasaan total atas masyarakat dengan pengambilalihan semua alat produksi oleh negara artinya pemerintah yang dalam praktiknya adalah partai komunis.

Masyarakat primitif pada umumnya belum mengenal spesialisasi dalam bidang kegiatannya. Institusi-institusi ekonomi masih menjadi bagian dari kesatuan yang lebih besar, yaitu institusi sosial umum. Jadi, pada masa itu belum dikenal keahlian-keahlian khusus. Yang berperan besar dalam masyarakat ini adalah tukang dan dukun, dan tentu saja kepala suku. Faktor alam sangat besar artinya sebagai satu-satunya sumber ekonomi. Orang hidup dari berburu binatang dan menangkap ikan. Baru pada taraf yang sedikit lebih maju, mereka mengembalikan ternak (mengusahakan peternakan), kemudian bercocok tanam (bertani). Selanjutnya, seiring dengan perubahan sifat tertutup itu tentunya, perekonomian meningkat ke bentuk pertanian dan perdagangan, akhirnya pertanian dan perdagangan sekaligus perindustrian. Demikian menurut List, yang meninjau perkembangan ekonomi dari sudut cara produksi, kendati apa yang dikemukakannya ini tidaklah perlu dianggap berlaku universal.

Menurut Karl Bucher, yang meninjau evolusi perkembangan sosial menurut luas lingkup kehidupan ekonomi, perekonomian tertutup timbul setelah masa orang mencari makan sendiri. Pada tingkatan ini peranan kapital belum penting. Keluarga atau desa menjalankan fungsi ekonomi dalam proses tertutup; produsen dan konsumen adalah keluarga atau desa itu sendiri. Walaupun dalam lingkungan seperti ini mungkin telah terjadi tukar-menukar, tetapi tukar-menukar ini terbatas saja dan in natura. Yang dipertukarkan adalah barang-barang tertentu yang tak dapat diproduksi sendiri oleh suatu keluarga atau desa ditempatnya sendiri, misalnya garam atau logam setelah mereka mengenalnya. (Perekonomian dengan tukar-menukar in natura ini oleh Brono Hildebrand yang meninjau evolusi

perkembangan sosial dari sudut tukar-menukar disebut *Naturalwirtschaft*) Tukar-menukar juga terjadi dalam hal kemampuan teknik yang masih konservatif , sementara pengertian surplus produksi belum dikenal,kecuali dalam batas yang diperlukan untuk mengganti jasa tukang,untuk upacara-upacara adat dan keagamaan ,dan untuk menghidupi kepala suku dan keluarganya.

Kalau dilihat sifat hubungan antar manusia dalam kehidupan primitif ini ,maka kita akan bertemu dengan apa yang oleh ahli Sosiologi disebut paguyupan (*gemeinschaft*) ,dengan ikatannya yang organis.Dalam ikatan ini hubungan batin dan kejiwaan yang kuat menjiwai para anggotanya dan memberi ciri solider dan bersatu,dan orang-orang merasa tak berarti tanpa mengikatkan diri pada asas kolektivitas.Kemudian seperti dapat ditinjau pada perkembangan berbagai masyarakat bangsa-bangsa ,perekonomian tertutup itu sendiri yang kait-mengait dan saling mempengaruhi dengan pertumbuhan dan perubahan kultural serta sosial,termasuk disini kemajuan tehnik yang menciptakan lebih banyak alternatif .Seluruh perkembangan ini (pertumbuhan dan perubahan)berlangsung evolusioner dan alami kendati secara radikal merubah struktur sosial (status,peranan sosial dan kebudayaan dengan segenap nilai dan kaidah-kaidahnya),sehingga timbul pola antar hubungan baru yang menggantikan atau berjalan berdampingan dengan pola lama.Pola baru ini adalah *patembayan* (*Gasellschaft*)yang sifatnya lebih rasional dan mekanis ,sedang motif yang melatarbelakangi para anggota masyarakat pun baru yaitu kepentingan.

Menurut bruno Hidebrand, perekonomian meningkat dari perekonomian tukar-menukar barang (*Naturalwirtschaft*) ke tukar-menukar

dengan perantara uang (Geldwirtschaft).Sedang menurut Karl Bucher,perkembangan meningkat dari perekonomian tertutup (Geschlossenen Hauswirtschaft) ke perekonomian kota (Stadtwirtschaft),kemudian perekonomian bangsa (Volkswirtschaft)dan akhirnya perekonomian dunia (Weltwirtschaft).

Dari sudut sistem ekonomi ,satu segi yang penting diperhatikan dalam perkembangan-perkembangan itu adalah timbulnya deferensiasi atau pembagian kerja yang boleh dikata tak dikenal pada masyarakat primitif.Diferensiasi terjadi secara meluas sejak Adam Smith menerbitkan The Wealth of Nations (1776).Akibatnya yang penting ialah timbulnya bidang-bidang utama dalam kehidupan ekonomi,yaitu(1) produksi,(2)distribusi (3)pertukaran,dan (4) konsumsi. Dasar fundamental pembagian ini ialah milik atau pemilikan.Oleh karena itu ,konsep tentang milik atau pemilikan akan diberi perhatian istimewa dalam buku ini. Tetapi untuk sementara cukup rasanya bila kita catat bahwa bentuk sistem ekonomi suatu masyarakat pada hakekatnya juga merupakan pantulan dari konsep masyarakat yang bersangkutan tentang pemilikan kekayaan sebagai konsekuensi pandangan masyarakat ini tentang individu dan masyarakat, dan tempat individu dalam pergaulan hidup.

Bentuk-bentuk perekonomian lama di pedesaan Indonesia menunjukkan bahwa kekayaan dimiliki secara kolektif sebagai kekayaan sosial.Tetapi di beberapa daerah di Indonesia terdapat petunjuk-petunjuk bahwa kolektivitas itu tidaklah mutlak ,dan hak milik perseorangan diakui meskipun ditundukkan dibawah kepentingan kolektif (sosial),Jadi tidaklah berlebihan jika dikatakan

bahwa dalam tradisi sosial masyarakat kita ,hak milik perseorangan mempunyai fungsi sosial.

Sekarang perlu kita lihat gejala lain yang menyertai perkembangan ekonomi sejak dari bentuk perekonomian tertutup ke perekonomian kota,kemudian ke perekonomian bangsa dan akhirnya perekonomian dunia.Gejala yang dimaksudkan ini timbulnya pemikiran-pemikiran radikal sejak Reformasi di Eropa,berkembangnya ilmu-ilmu sosial,lahirnya ideologi-ideologi yang bersaing dengan keras pada pertengahan abad XIX yang juga menyentuhkan pengaruhnya ke Indonesia melalui kaum pedagang Eropa dan penjajah Belanda.

Pandangan radikal itu menganggap bahwa struktur sosial dan kemungkinannya untuk berkembang adalah buatan manusia: oleh karena itu dapat dan boleh diubah. Pandangan ini jelas bertolak belakang dengan pandangan yang berpengaruh hingga akhir Zaman Pertengahan (di Eropa Barat), yaitu bahwa susunan dunia adalah sakral,seperti juga tampak dalam pandangan religius-magis dan kosmis-monistis Jawa.

Pada abad XVII dan XVIII,kesatuan antara perekonomian dan berpolitikan dibongkar ,bahkan juga dilepaskan dari etika dan moralitas .Individualisme mulai berkembang dan juga berpengaruh pada tumbuhnya aliran-aliran pertama dalam Ilmu Ekonomi,yaitu fisiokratisme dan klasikisme. Dasar-dasar Ilmu Ekonomi diletakkan melalui tulisan-tulisan Francois Quesnay,Adam Smith,Friedrich List,dan lain-lain.Kemudian aliran-aliran lain juga timbul ,sebagian –terutama sosialisme yang melahirkan kolektivisme dari yang lunak

hingga ekstrem-merupakan reaksi terhadap fisiokratisme dan klasikisme dengan individualismenya.

Maka, sejak perubahan-perubahan radikal itu, struktur sosial kehilangan sifatnya yang organis atau “alami” dan dibentuk secara artifisial dengan diberi unsur-unsur buatan . Oleh karena itu dewasa ini istilah “organisasi” yang dianggap lebih dekat dengan struktur artifisial sering dipakai untuk menggantikan istilah “sistem” dalam hubungannya dengan perekonomian . Istilah-istilah lain yang dianggap sama atau hampir sama artinya dengan sistem atau organisasi ialah orde atau ordo , tata atau tertib. akan tetapi , perlu kita tegaskan batasan istilah-istilah tersebut berkenaan dengan penggunaannya di sini dalam buku ini. Organisasi lebih bersangkutan-paut dengan pelaku-pelaku atau peserta-peserta yang selalu melakukan interaksi menurut peraturan dan tertib (tata, orde) kedua-duanya merupakan pesan. Bedanya pada peraturan , pesan itu menuntut atau mengekang untuk jangka waktu yang tak tertentu . Dalam tertib, pesan adalah sewaktu-waktu dan meminta jawaban spesifik dari peserta yang diberi pesan. Dapat ditambahkan disini motivasi peserta, yaitu satu fungsi yang mengikat faedah dan hasil tindakan atau akibat tindakan si peserta dengan peserta yang bersangkutan.

Jadi, buku ini tak terikat pada salah satu dari istilah-istilah tersebut kendati menggunakan rangkaian istilah “sistem ekonomi” yang dikaitkan dengan Pancasila dan UUD 1945 , dan juga menarik kesimpulan seterang-terangnya bahwa kompleks unsur ekonomi , kehidupan ekonomi dan sistem ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 pada dasarnya adalah alami, atau lebih tepat

dikatakan kodrati. Paling tidak, asas-asas buatan dimungkinkan, namun eksistensi, fungsi serta sifat-sifatnya haruslah memenuhi tuntutan yang kodrati itu.

Misalnya adalah koperasi, yang ditunjukkan sebagai bentuk perusahaan yang sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan". Moral dari pasal ini ialah bahwa masyarakat ekonomi hendaknya disusun atas dasar apa yang secara kodrati mempersatukan - dan ini dicakup dalam pengertian "kekeluargaan" - bukannya atas dasar apa yang memisahkan, seperti kelas menurut konsep komunis, atau persaingan bebas menurut konsep liberalisme abad XIX. Koperasi adalah bangun perusahaan yang bersifat buatan, tetapi mempunyai kesesuaian yang mengagumkan sekali dengan isi dan moral pasal 33 UUD 1945 yang pada dasarnya merupakan ekspresi dari sifat manusia yang menurut kodratnya adalah makhluk sosial.

Sebagai penutup paragraf ini akan kita catat kembali bahwa falsafah sosial, didasari atau tidak, diturunkan dari pandangan yang spesifik tentang manusia, khususnya tentang tempat individu dalam pergaulan hidup masyarakat. Individualisme yang menganggap individu sebagai satu-satunya kenyataan dan masyarakat sebagai fiksi, menjelmakan dirinya dalam liberalisme ekonomi dan kapitalisme laissez faire. Sosialisme radikal dipihak lain yang menganggap masyarakat sebagai satu-satunya kenyataan dan individu sebagai fiksi, menjelmakan kolektivisme ekonomi yang radikal pula.

Diantara kedua ekstrem falsafah sosial tersebut adalah falsafah ketiga yang merupakan "jalan tengah" yang bertolak dari pandangan bahwa manusia

adalah individu dan makhluk sosial sekaligus. Jalan tengah ini menjelmakan ekonomi campuran. Lebih lanjut:

Liberalisme ekonomi dan kapitalisme laissez faire melahirkan ekonomi pasaran bebas.

Kolektivisme ekonomi radikal melahirkan ekonomi perencanaan terpusat.

Ekonomi campuran melahirkan ekonomi pasaran sosial. Ekonomi pancasila termasuk kedalam kategori ekonomi pasaran sosial.

Jawaban kita terhadap kemiskinan dengan demikian taklah bisa membatasi pada perbaikan program-program bagi kaum miskin, tetapi juga harus mencakup penanganan faktor-faktor sosial dan institusional yang merupakan bagian tak terpisahkan dari masalah ini. Dari faktor-faktor yang kita maksudkan ini, ada empat yang perlu kita beri perhatian lebih istimewa, ialah: (1) struktur ekonomi yang melahirkan kemiskinan struktural; (2) distribusi pendapatan dan kekayaan yang timpang; (3) diskriminasi seks; (4) cara dan gaya hidup yang memuja kekuasaan dan kekayaan materiil.

- 1 Struktur ekonomi yang melahirkan kemiskinan struktural. Faktor-faktor yang amat kompleks telah bekerja sejak politik pengurusan penjajah, pengaruh liberalisme ekonomi dan politik pemiskinan kaum komunis (yang maksudnya agar rakyat berontak) yang sempat melembagakan pengaruhnya itu dalam kehidupan ekonomi dan hubungan industrial, semua itu masih meninggalkan bekas-bekasnya. Salah satu aspek dari keadaan ini ialah hubungan saling mempengaruhi dan kaitan-kaitan

yang kompleks antara kemiskinan dan distribusi pendapatan dan kekayaan yang timpang.

2. Distribusi pendapatan dan kekayaan yang timpang .Tentang Indonesia orang tak mempunyai alasan untuk mengatakan bahwa negeri ini tak memiliki sumber-sumber cukup untuk memberikan penghidupan yang layak kepada tiap warga negara.Modal dasar pembangunan yang dimiliki oleh rakyat bangsa kita juga sangat meyakinkan (GBHN 1993). Namun kenyataannya,negeri ini ditandai dengan disparitas pendapatan dan kekayaan yang amat mencolok.Seperti pernah kita singgung ,kesamaan mutlak dalam distribusi pendapatan dan kekayaan itu tidaklah mungkin. Hingga batas ,ketidaksamaan bukan saja bisa diterima,tetapi bahkan baik dan dikehendaki atas alasan-alasan ekonomi dan sosial.Namun ketidaksamaan yang keterlaluan taklah bisa dibenarkan atas alasan moral ,terutama apabila jutaan orang mengalami kekurangan dalam hal keperluan-keperluan dasar bagi kehidupan yang manusiawi.Ketimpangan ini di Indonesia adalah sedemikian mendalamnya sehingga dapat dikatakan melanggar standar minimum dari keadilan dalam membagi (keadilan distributif).Kenyataannya walaupun jumlah orang Indonesia yang hidup dibawah garis kemiskinan menurut presentase berhasil ditekan hingga tinggal 13,68 % saja ditahun 1993,ini masih berarti –seperti telah kita singgung-25,9 juta orang .Dalam pada itu ,20 % penduduk Indonesia menerima pendapatan lebih besar daripada pendapatan 70% dibawahnya digabungkan.Disparitas dalam distribusi kekayaan bahkan lebih ekstrem

lagi (bandingkan saja kehidupan petani desa pada umumnya dengan kehidupan dan gaya hidup orang-orang kaya di perkotaan)

Sepuluh persen dari keluarga-keluarga Indonesia yang menduduki posisi puncak memiliki lebih dari 33% kekayaan bersih bangsa ini. Dua persen keluarga yang menduduki posisi puncak memiliki 20% kekayaan bersih. Di pihak lain ,30% dari keluarga-keluarga Indonesia yang merupakan lapisan masyarakat paling bawah hanya memiliki satu persen dari kekayaan bersih bangsa kita.

Gambaran ketimpangan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan diatas itu merupakan segi yang paling berat dari masalah keadilan sosial di Indonesia . Salah satu akibat dari ketimpangan tersebut ialah bahwa sebagian besar rakyat khususnya golongan penerima upah, berada dalam ketergantungan ekonomis sehingga tak pula mempunyai bagian yang adil dalam kekuasaan ,dan ini merupakan hambatan besar bagi partisipasi dalam keputusan-keputusan.

3. Diskriminasi seks. Selama hampir 25 tahun terakhir (1970-1995),semakin banyak wanita Indonesia yang bekerja penuh diluar rumah.Sepanjang mereka ini berasal dari keluarga-keluarga miskin ,dalam kenyataannya mengalami kesulitan menaiki tangga sosial dan tetap miskin karena upah yang rendah dan diskriminasi kesempatan kerja.Kebanyakan mereka ini bekerja sebagai pekerja kasar dipabrik-pabrik yang lebih banyak menggunakan tenaga kerja wanita,seperti pabrik tekstil dan pemintalan,pabrik pakaian

jadi,pabrik alat-alat elektronik ,pabrik kayulapis,percetakan ,perkebunan,toko dan rumah tangga sebagai pelayan, dan lain-lain.Dengan upah rendah dan diskriminasi kesempatan kerja ,jelas mobilitas sosial vertikal keatas tak berjalan pada mereka lagi.

Lagi,sistem pengajian yang banyak di anut di Indonesia,terutama oleh kalangan swasta,menganggap kepala keluarga adalah pria. Akibatnya,seorang wanita dengan tiga (atau lebih)anak akan dianggap sebagai orang lajang dan menerima gaji lebih rendah dari rekannya yang pria dengan jumlah anak dan masa kerja yang kurang semata-mata karena ia adalah pria.

Akibat dari keadaan-keadaan itu,keluarga-keluarga dengan seorang wanita atau ibu sebagai kepala keluarga(karena suami meninggal atau meninggalkannya) mengalami kemiskinan empat hingga lima kali lebih parah daripada kemiskinan keluarga dengan kepala keluarga lengkap (pasangan suami istri).dewasa ini 60 % dari ibu-ibu yang bekerja diluar rumah dan mengepalai keluarga yang mempunyai anak-anak,menerima upah dibawah standardan hidupnya sendiri beserta anak-anaknya berada dibawah garis kemiskinan. Secara umum diperkirakan ,wanita yang bekerja penuh diluar rumah dan sepanjang tahun hanya menerima 40% dari yang diterima oleh pria. Kenyataan memang menunjukan bahwa ribuan wanita yang bekerja penuh diluar rumah tetap saja

miskin karena upah yang rendah dan diskriminasi. Kerja penuh bagi wanita ternyata bukan obat untuk mengatasi kemiskinannya.

Dalam pada itu, wanita sering mengalami pembatasan-pembatasan karena kewanitaannya karena melahirkan dan memelihara anaknya ,atau harus memilih-milih pekerjaan yang bisa diatur berkaitan dengan tugas –kewajibannya sebagai ibu bagi anak-anaknya dan sebagai pengelola rumah tangga. Tetapi pekerjaan seperti ini biasanya diupah rendah dengan kesempatan yang terbatas untuk maju, keamanan sering tak terjamin dan sedikit saja mengandung kepuasan kerja.

4. Cara dan gaya hidup yang memuja kekuasaan dan kekayaan materiil sebagai nilai utama kehidupan. Bahaya keadaan seperti ini yang meluas adalah jurang yang semakin lebar dan dalam antara golongan kaya dan golongan miskin .Gejalanya biasa diikuti dengan berkembangnya konsumsisme yang membawa ekonomi mengarah ke ekonomi biaya tinggi. Tetapi akibat-akibat buruk dari pemujaan kekuasaan dan kekayaan materiil tidak hanya terbatas dalam kehidupan ekonomi,namun juga memasuki kehidupan sosial,politik,dan moral serta hukum.

Pembicaraan tentang kemiskinan dan ketidakberdayaan di Indonesia perlu mengingat asas-asas moral pokok yang sebagaimana telah kita bahas dalam bagian pertama buku ini. Tema martabat manusia dan pemihakan kepada kaum miskin merupakan isi pendekatan

kita terhadap masalah kemiskinan yang memaksa kita untuk menghadapinya dengan sungguh-sungguh. Urusan dengan kemiskinan bukanlah suatu kemewahan yang bisa ditunda-tunda hingga kita merasa sampai pada waktunya dan mempunyai cukup sumber untuk itu. Penanganan masalah kemiskinan adalah suatu keharusan pada prioritas paling tinggi. Hal ini merupakan tuntutan moral terhadap kita semua, rakyat dan pemerintah.

Kaidah-kaidah solidaritas sosial dan partisipasi meyakinkan kita bahwa pendekatan yang paling tepat dan pemecahan masalah kemiskinan secara mendasar adalah pendekatan yang menjunjung tinggi martabat manusia yang memungkinkan orang-orang untuk menentukan hidupnya sendiri. Hal ini bukan saja meminta sikap-sikap pribadi yang sesuai dan perubahan-perubahan mendasar pada institusi-institusi dan struktur-struktur masyarakat yang mempertahankan ketidaksamaan yang mencolok, yang memarginalisasikan jutaan warga negara dan menghambat partisipasi mereka secara penuh dalam kehidupan ekonomi dan sosial bangsa kita.

Kita juga menyadari sepenuhnya batas-batas kedermawanan dan tindakan-tindakan sukarela orang perseorangan. Pengamatan atas pengalaman kelompok-kelompok masyarakat selama ini dalam program-program pertolongan untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan kaum miskin menunjukkan bahwa upaya –

upaya kalangan masyarakat, baik pribadi-pribadi maupun kelompok tidaklah mencukupi. Namun sebenarnya, karya-karya belas asih dan kedermawanan kalangan masyarakat itu—kendati hal ini merupakan bagian dari tanggung jawab sosialnya—tidaklah bisa menggantikan kebijaksanaan pemerintah yang manusiawi. Dalam hubungan ini perlu kita catat bahwa sejak awal berdirinya republik, ini pemerintah telah memikul dan melaksanakan tanggung jawab konstitusionalnya untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak yang terlantar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 UUD 1945. Tugas konstitusional pemerintah ini tidaklah menghapus tanggung jawab masyarakat, tetapi juga membawa konsekuensi bahwa pemerintah harus membantu upaya-upaya masyarakat; dan hal ini telah ditunaikan oleh pemerintah melalui Departemen Sosial.

Dalam wawasan yang lebih luas, tanggung jawab masyarakat dalam pemecahan masalah kemiskinan paling baik diamalkan sejalan dengan kebijakan pemerintah dan dalam kolaborasi dengan pemerintah dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya sebagai agen kesejahteraan umum. Keadilan meminta seluruh anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan-kebijakan yang adil, manusiawi dan efektif untuk memberantas kemiskinan hingga akar-akar penyebabnya. Berikut ini adalah gagasan mengenai unsur-unsur tertentu yang perlu bagi strategi nasional untuk menangani kemiskinan.

1. Insur kunci untuk menyingkirkan kemiskinan adalah pencegahan melalui ekonomi yang sehat. Garis terdepan dalam perlawanan terhadap kemiskinan ,seperti telah kita catat ,adalah pembangunan ekonomi yang sehat untuk menyediakan kesempatan-kesempatan kerja dengan upah yang layak bagi kaum muda dewasa yang bisa bekerja. Kesempatan kerja yang luas akan memajukan pengentasan martabat manusia ,mempertinggi solidaritas sosial,dan menjadi sumber serta sandaran kepercayaan terhadap diri sendiri bagi kaum miskin. Kesempatan kerja yang luas juga mengurangi keperluan akan program-programkesejahteraan dan memberikan pendapatan yang perlu untuk menghidupi mereka yang tetap dalam keadaan membutuhkan ,seperti orang-orang tua yang sudah tak berdaya,mereka yang tak lagi mampu bekerja ,mereka yang menderita sakit kronis dan orang tua yang sendirian dan tak mempunyai tenaga lagi untuk menjalankan pekerjaan. Dalam konteks ini perlu kita perhatikan bahwa sekalipun penciptaan pekerjaan dan pertumbuhan ekonomi sudah selayaknya dijadikan sebagai unsur utama dari srategi nasional untuk memerangi kemiskinan, namun itu semua belumah mencukupi.Kebijakan-kebijakan lain yang lebih khusus

diperlukan untuk menangani sebab-sebab institusional dari kemiskinan dan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka yang tak mampu bekerja lagi.

2. Demokratisasi kehidupan ekonomi. Hal ini telah kita bicarakan di buku I (Bab VIII Par.132). Hanya perlu kita tekankan kembali disini bahwa demokratisasi kehidupan ekonomi bisa dirangsang melalui sistem upah dan bagi hasil yang layak dan ini, maksudnya penyebaran pemilikan ,sementara penyebaran pemilikan adalah sumber dari penyebaran kekuasaan ,terutama untuk berpartisipasi dalam keputusan-keputusan.
3. Tindakan yang bersungguh-sungguh untuk menyingkirkan penghalag-penghalang atas kesempatan kerja penuh dan sama bagi semua orang tanpa diskriminasi. Masyarakat perlu mengubah pola perlakuan terhadap pekerja-pekerja kasar pada umumnya,dan wanita khususnya,yang terpaksa melakukan pekerjaan -pekerjaan kasar dengan upah rendah,persyaratan kerja yang kurang memadai dari sudut kesehatan dan keamanan kerja, dan kesempatan kecil atau tak ada kesempatan untuk memajukan karier. Pembatasan umur yang terlalu ketat dan kurang menghargai kapasitas kerja perlu diubah dengan kebijakan "orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat"Selama negeri kita

menggunakan orang menggunakan tenaga kerjanya secara penuh dan tetap hidup dibawah garis kemiskinan ,maka selama itu pula masyarakat kita akan memiliki anggota-anggota yang berupa pekerja-pekerja miskin. Dan selama kapasitas kerja pada orang –orang yang masih kuat bekerja dibiarkan tanpa dimanfaatkan ,berarti kita menyia-yiakan bakat,kreativitas dan kapasitas kehidupan yang berharga.

Usaha-usaha keras dan efisien perlu dilakukan melalui latihan-latihan kerja dan cara-cara lain untuk membantu mereka yang kandas untuk bangkit dan memperoleh pekerjaan yang menguntungkan.

4. Penggalakan sistem perpajakan yang mengurangi beban dipundak kaum miskin. Kita menyadari kompleksitas yang amat rumit dari kebijakan pajak dan tak bermaksud menyampaikan saran-saran kebijakan yang ekstensif di lapangan ini. Akan tetapi kita menekankan dua asas yang perlu dimasukkan dalam pengalakan perpajakan.

Pertama ,perpajakan harus menghapus atau memberikan imbalan atas pembayaran pajak oleh kaum miskin dan terutama mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan. Keluarga atau orang dibawah garis kemiskinan itu,menurut devinisi,tidak memiliki sumber-sumber yang cukup untuk membeli keperluan –keperluan dasar bagi

kehidupannya. Mereka tak perlu memikul beban tambahan untuk membayar pajak, seperti orang-orang kampung yang harus membayar PBB untuk sepotong tanah miliknya yang digunakannya untuk rumah atau gubuk dan pekarangannya.

Kedua, kita menyarankan bahwa asas progresivitas dijadikan kaidah penuntun yang utama dari bentuk sistem pajak mana saja. Mereka yang memiliki sumber-sumber finansial relatif lebih besar harus membayar tingkat pajak yang lebih tinggi. Penggunaan asas-asas tersebut dalam kebijakan-kebijakan pajak adalah cara yang besar artinya bagi upaya mengatasi perbedaan-perbedaan pendapatan dan kekayaan yang amat mencolok dalam masyarakat bangsa kita.

5. Rencana-rencana dan kebijakan —kebijakan pemerintah harus mendorong dan memantapkan program-program “tolong diri sendiri” di antara kaum miskin. Kita yakin bahwa cara yang efektif untuk memerangi kemiskinan ialah melalui program-program ekonomi dan pengembangan sumberdaya manusia yang berskala kecil, atas dasar lokal dan berorientasi ke pembinaan kaum miskin agar bisa menolong dan mencukupi dirinya sendiri. Melalui kemitraan dengan kelompok-kelompok masyarakat lokal, sektor negara menyediakan modal awal bantuan teknis dan

pelatihan serta pengorganisasian proyek-proyek "tolong diri sendiri" dalam berbagai daerah yang luas, misalnya dalam hal perumahan untuk mereka yang berpendapatan rendah, koperasi kredit, koperasi pekerja, bantuan hukum dan organisasi rukun tetangga dan organisasi kemasyarakatan yang lebih luas.

6. Sekolah-sekolah harus mengambil kebijakan untuk memberikan pendidikan yang berkualitas lebih tinggi bagi anak-anak dari keluarga miskin. Salah satu kunci pemecahan masalah kemiskinan adalah pendidikan. Kita yakin, kalau mereka memperoleh kesempatan pendidikan yang cukup, maka kemiskinan akan bisa disepak keluar dari rumah-rumah atau gubuk-gubuk mereka yang reot dan kumuh. Maka setiap pemecahan yang berjangka panjang atas masalah kemiskinan mau tak mau harus memberi perhatian pada pendidikan. Sekarang ini cukup banyak bukti yang menunjukkan bahwa sekolah dapat berbuat lebih untuk meningkatkan pengetahuan di antara anak-anak miskin. Langkah-langkah yang memberikan harapan itu mencakup kepemimpinan yang lebih efektif dari kepala sekolah; keyakinan yang lebih besar bahwa semua anak dapat menguasai sejumlah minimum bahan pelajaran; arah yang lebih jelas dari pelajaran dalam kelas; dan evaluasi

yang didasarkan atas tolok-tolok ukur bagi prestasi siswa. Di daerah-daerah tertentu lebih banyak yang bisa dilakukan untuk memberikan bantuan individual bagi anak-anak yang mengalami kesulitan belajar atau hambatan-hambatan lain. Hal-hal ini apabila hendak dilaksanakan- mungkin meminta pembaharuan-pembaharuan tertentu yang bisa dari memerlukan pengeluaran-pengeluaran tambahan disana-sini, tetapi pada umumnya dapat dijalankan dalam kerangka sistem yang berlaku. Perbaikan pendidikan bukanlah obat saksu buat penyakit-penyakit kemiskinan, tetapi sekolah adalah tempat yang paling baik untuk memulai.

Dengan semangat demikian itu pula kita acungkan jempol bagi sekolah-sekolah swasta dan staf gurunya yang dengan gigih berkarya di daerah-daerah miskin apa lagi terpencil dan menjadi model pendidikan bagi kaum miskin. Masyarakat dan pemerintah perlu mendukung sekolah-sekolah seperti ini, agar tetap bisa memberikan sumbangannya yang sangat berarti bagi upaya memberikan pendidikan sebaik yang bisa diberikannya bagi kaum miskin yang dilayaninya.

7. Perbaikan pelayanan dalam rangka perawatan anak-anak bagi orang-orang tua yang bekerja. Di Indonesia dewasa ini

banyak keluarga memerlukan dua sumber pendapatan yang di coba diatasi oleh dua orang pencari nafkah ,yaitu suami dan istri (ayah dan ibu) ,untuk memperoleh pendapatan yang mencukupi.Kenyataan ini,disamping banyak keluarga yang hanya memiliki satu orang tua ,memberi petunjuk bahwa sejumlah besar anak-anak memerlukan perawatan atau asuhan di luar jangkauan perhatian orang-orang tuanya.selagi orang-orang tua ini bekerja.Bagi banyak keluarga lain ,kekurangan akan perawatan dan pengasuhan yang andal dan bisa dipercaya sepanjangjam-jam kerja dari hari ke hari telah mencegah orang-orang tua untuk mendapatkan dan mempertahankan pekerjaan.

Kita menyarankan agar pajak nasional dan kebijakan – kebijakan kesejahteraan mendukung keputusan para orang tua pekerja yang ingin mengasuh sendiri anak-anaknya.Maka dalam hubungan ini pemerintah –melalui Departemen Sosial pada semua tingkat misalnya – mengupayakan atau membantu upaya-upaya penyelenggaraan pengasuhan anak-anak yang kedua orangtuanya harus bekerja melalui subsidi-subsidi .Kita juga mendorong para pengusaha untuk menyelenggarakan pelayanan sehari-hari yang berkualitas di lingkungan tempat kerja bilamana mungkin atau ditempat tersendiri

dengan kerjasama diantara perusahaan-perusahaan yang berdekatan. Dengan penyelenggaraan pelayanan pengasuhan anak-anak itu, orang tua tak perlu mengorbankan kesejahteraan anak-anaknya agar bisa bekerja.

Bea Perolehan atas tanah dan bangunan sebagaimana diatur UU No 21/1997 dan telah diubah dengan UU No.20/2000 masuk sebagai pajak pusat. Pajak pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Jenis pajak pusat adalah:

1. Pajak penghasilan
2. Pajak pertambahan nilai dan penjualan atas barang mewah
3. Pajak bumi dan bangunan
4. Bea perolehan Hak atas tanah dan bangunan
5. Bea Materai

Sedangkan jenis pajak daerah dibedakan atas pajak daerah tingkat satu dan tingkat dua, yaitu;

1. Pajak daerah tingkat I
 - a. Pajak Kendaraan bermotor
 - b. Pajak balik nama kendaraan bermotor
 - c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
2. Pajak Daerah Tingkat II
 - a. Pajak Hotel dan Restoran

- b. Pajak Reklame
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Penerangan jalan
- e. Pajak pengembalian dan pengolahan bahan galian golongan
- f. Pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan

Lebih lanjut mengenai pajak daerah diatur dalam UU No.18/1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No.34/2000 dan peraturan pelaksanaannya diatur dengan PP No.65/2001 tentang pajak daerah.

Bea perolehan atas tanah dan bangunan sebagaimana diatur dalam UU No. 21/1997 yang telah diubah dengan UU No.20/2000 masuk sebagai pajak pusat. Pasal 1 angka 1 undang-undang Nomor 20/2000 tentang Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dengan demikian yang menjadi obyek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan yang dapat berupa;

- 1. Tanah, termasuk bangunan diatasnya
- 2. Tanah dan bangunan
- 3. Bangunan

Prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan adalah:

1. Pemenuhan kewajiban BPHTB berdasarkan sistem *self assesment* yaitu wajib pajak menghitung dan menyetor pajak terutang dan melaporkannya ke kantor pelayanan pajak bumi dan bangunan.
2. Besarnya tarif telah ditentukan sebesar 5 % dari nilai perolehan obyek pajak (NJOP) PBB jika besarnya NJOP tidak diketahui atau kurang dari NJOP PBB.
3. Dikenakan sanksi kepada wajib pajak maupun kepada pejabat umum yang melakukan pelanggaran kewajiban sebagaimana ditentukan dalam UU BPHTB.
4. Hasil penerimaan BPHTB sebagian besar diserahkan kepada daerah dengan komposisi 80% untuk pemerintah daerah dan 20 % untuk pemerintah pusat.
5. Tidak diperkenankan adanya pungutan lain atas pihak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan sejak UU BPHTB berlaku.

Berdasarkan UU No21/1997 tentang bea perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagaimana diubah dengan UU No.20 tahun 2000. BPHTB merupakan pajak pusat. Akan tetapi, walaupun BPHTB merupakan pajak pusat, tetapi sebagian besar penerimaan BPHTB diserahkan kepada daerah. Sejalan dengan itu, dalam UU No. 25 / 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah, maka pada pasal 3 undang-undang tersebut dikatakan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka desentralisasi adalah:

1. Pendapatan Asli Daerah

2. Dana Perimbangan
3. Pinjaman Daerah
4. Penerimaan yang syah.

Dana perimbangan yang dimaksud disini adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah dalam rangka Desentralisasi.⁶⁴ Lebih lanjut dijabarkan dalam pasal 6 ayat (1) UU No. 25/1999 bahwa dana perimbangan terdiri atas;

1. Bagian Daerah atas penerimaan pajak bumi dan bangunan, Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan sumber daya alam.
2. Dana alokasi umum
3. Dana alokasi khusus

Jadi penerimaan BPHTB oleh daerah sebagai dana perimbangan yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai pembangunan. Dengan demikian nampak jelas bahwa daerah mempunyai hak atas penerimaan BPHTB walaupun BPHTB merupakan pajak pusat. Dalam hal ini, pemerintah daerah memperoleh porsi 80% (delapan puluh persen), sementara pemerintah pusat hanya menerima 20 % (dua puluh persen). Dan jumlah yang 20 % itu pun kemudian dikembalikan ke daerah sebagai pajak isentif (pasal 23 UU No.20/2000 tentang BPHTB). Hal ini juga diatur dalam pasal 6 ayat (3) dan (4) UU No.25/1999 tentang perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Nampak bahwa UU No.

⁶⁴ Pasal 1 angka 14 UU No.25/1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah pusat dan daerah.

25/1999 sejalan dengan UU No.20 / 2000 menyangkut bagian hasil penerimaan pajak BPHTB antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan melihat komposisi pembagian penerimaan pajak BPHTB untuk pemerintah pusat dan daerah, muncullah kontroversi mengenai upaya memperluas desentralisasi fiskal. Hal ini ternyata sangat menarik untuk dikaji apalagi saat ini terjadi tarik ulur kepentingan antara pihak yang ingin mempertahankan keadaan seperti semula (sentralisasi fiskal) dengan mereka yang berupaya keras untuk menggeser BPHTB menjadi pajak daerah yang secara otomatis otoritasnya ada di bawah pemerintah daerah.

Perbedaan visi diantara keduanya terutama menyangkut dua hal, yaitu; pertama adalah Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) menjadi pajak daerah sepenuhnya. Sementara yang kedua, menyangkut implementasi *piggy back*, dimana daerah diberi kewenangan untuk menerapkan tarif pajak perorangan lebih tinggi daripada pemerintah pusat.

Kontroversi ini menjadi semakin menarik setelah IMF ternyata diketahui mempunyai kepentingan di dalamnya. Lembaga donor dana internasional yang didirikan melalui kesepakatan Bretton Wood ini tentunya tidak ingin melepaskan pengaruhnya atas hutang yang telah disalurkan kepada Indonesia. Tetapi sebagai bangsa yang berdaulat, sebaiknya asas *the right self of determination* yang telah direkam dalam "Atlantic Charter" harus menjadi pegangan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk menentukan arah bagaimana mengimplementasikan desentralisasi fiskal.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dengan ditetapkan UU Otonomi daerah, berimplikasi langsung terhadap peningkatan kebutuhan pembiayaan daerah. Khususnya dari pajak dan restribusi. Peningkatan Pendapatan Asli daerah ini antara lain memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut pajak-pajak baru yang spesifik bagi daerah=daerah tertentu, pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak sesuai kemampuan masyarakat dan yang lebih penting lagi adalah menyerahkan beberapa basis pajak pusat yang lebih tepat untuk dipungut oleh daerah. Akan tetapi perlu diingat bahwa pemberian kewenangan ini tidak selalu dapat disesuaikan dengan pemberian kewenangan dalam tanggung jawab pengeluaran artinya tidak semua pengeluaran daerah mampu dibiayai dari pajak daerah atau dari pendapatan asli daerah.⁶⁵

Ada beberapa kriteria dan pertimbangan yang dapat dijadikan dasar pemberian kewenangan perpajakan dari pemerintah pusat, dan daerah yaitu,⁶⁶

1. Pajak yang dimaksud untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
2. Basis pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya tidak terlalu mobil. Pajak daerah yang terlalu mobil akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah.

⁶⁵ Makalah Seminar, 2003, Pelaksanaan pemungutan BPHTB dalam rangka otonomi daerah, Undip

⁶⁶ Waluyo Wirawan, 2001, Perpajakan Indonesia, Salemba Empat, Jakarta

3. Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antara daerah seharusnya diserahkan pada tingkat pusat.
4. Pajak seharusnya tidak dibebankan kepada penduduk daerah lain, karena akan memperlemah hubungan antara pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima.
5. Pajak yang diserahkan kepada daerah seharusnya lebih mudah untuk diadministrasikan atau dengan kata lain perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi administrasi pemungutannya. Efisiensi Ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, dan komputerisasi.
6. Pajak dan restribusi berdasarkan prinsip manfaat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, namun penyerahan kewenangan pemungutannya kepada daerah akan tepat sepanjang pemanfaatannya dapat dilokalisir bagi pembayar pajak lokal.⁶⁷

Dengan demikian dalam konteks desentralisasi fiskal dapat dikatakan bahwa BPHTB secara *de facto* sebenarnya telah menjadi pajak daerah. Karena hasilnya akan kembali kepada daerah. Hal ini bisa ditempuh dengan memperluas basis penerimaan pajak seperti menggali wajib pajak baru, memperbaiki tata cara penilaian, pengawasan dan sebagainya. Semakin tinggi angka penerimaan semakin besar bagi hasil yang akan diperoleh daerah dan ini akan semakin membantu kebutuhan fiskal daerah.⁶⁸

⁶⁷ Tjip Ismail, 2001, Penggaian baru PAD, Berita pajak No. 1450/XXXIV

⁶⁸ Soetopo, (Edit), 2000, Bunga rampai Otonomi Daerah Meningkatkan harga diri daerah, Yayasan Jurnalis kita, Semarang

Upaya optimalisasi pemungutan pajak dapat dikelompokkan dalam 5 bagian, yaitu;

1. Memperluas basis penerimaan
2. Memperkuat proses pemungutan
3. Meningkatkan pengawasan
4. Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan
5. Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik.

B. Kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat terhadap ketentuan hukum peralihan hak atas tanah dan bangunan

Ketika membicarakan konsep kesadaran dan kepatuhan hukum harus dibedakan antara kedaulatan hukum (the rule of law) dengan otoritas adat-istiadat. Sehubungan dengan hal itu, Paul Bohannon dibawah imprimatur *internasional encyclopedia of the social Sciences*,⁶⁹ menyatakan bahwa hukum timbul dari pelembagaan ganda, yakni diberikannya suatu kekuatan khusus, sebuah senjata bagi berfungsinya pranata-pranata adat-istiadat, perkawinan, keluarga dan agama. Namun hukum-hukum itu tumbuh sedemikian rupa dengan ciri dan dinamikanya sendiri. Hukum membentuk masyarakat yang memiliki struktur dan dimensi hukum; hukum tidak menjadi sekedar pencerminan, tetapi berinteraksi dengan pranata-pranata tertentu.

Hukum dapat dilihat sebagaimana layaknya hal yang lain dalam dunia empiris. Adalah hal yang penting untuk mendapatkan kejelasan bahwa dari sudut

pandang sosiologi, hukum terdiri dari perbuatan-perbuatan yang dapat diamati, bukannya terdiri dari peraturan-peraturan sebagaimana konsep peraturan atau norma yang digunakan baik dalam literatur jurusordensi maupun dalam bahasa hukum sehari-hari.⁷⁰ Dari sudut pandang sosiologi, hukum bukanlah apa yang para ahli hukum pandang sebagai aturan-aturan yang meningkat dan wajib dilaksanakan, tetapi lebih sebagai contoh merupakan kecondongan –kecondongan yang dapat diamati dari para hakim, polisi, jaksa atau pejabat administrasi.⁷¹

Didalam tradisi filsafat positivis, tiga prinsip dasar pengetahuan ilmiah dapat dicatat. Pertama bahwa ilmu pengetahuan hanya mengenal fenomena dan tidak pernah mengenal hakekat-hakekatnya.⁷² Sehingga pencarian untuk satu konsep hukum yang benar atau untuk apapun lainnya yang bersifat secara nyata hukum secara melekat tidak ilmiah.⁷³ Hakekat hukum adalah masalah jurisprudensi, bukannya ilmu pengetahuan.

Tertib hukum dan adat istiadat berkaitan tidak secara logika, melainkan secara historis. Pada saat yang sama, masing-masing saling mempengaruhi, masing-masing tidak mengandung unsur yang lain. Sebagaimana telah disepakati oleh para ahli antropologi, adat-istiadat merupakan ciri khusus masyarakat primitif dan hukum peradaban. Dikotomi Robert Redfield antara tertib moral primitif dan tertib hukum atau teknis yang beradab tetap merupakan suatu pernyataan klasik dalam hal kasus.⁷⁴ Definisi Donald Black mengatakan bahwa hukum tidak bisa dimaknai hanya sekedar sebagai barisan kalimat dalam

⁶⁹ Bohannan, Paul, 1968, LAW, International Encyclopedia of the Social Sciences, New York, hal 75-76.

⁷⁰ Mulyana W Kusumah dan Paul S Baut, 1988, Hukum Politik dan perubahan sosial, YLBHI, Jakarta

⁷¹ Currie, 1971, Book Review, The Yale Law Journal 81.

⁷² Curie, Op cit, 145

perundang-undangan. Black menegaskan hukum bukan sekedar perangkat aturan-aturan baik tertulis maupun tak tertulis, namun harus dipahami sebagai perilaku. Paralel dengan pernyataan Black, Lawrence Meir Friedman mengatakan ada tiga unsur yang mempengaruhi berlakunya hukum dalam masyarakat, yakni *Substance* (aturan hukum), *structure* (pranata penegak hukum) dan *legal culture* (budaya hukum).⁷³ Budaya hukum terkait erat dengan perilaku masyarakat setempat dalam hidupnya keseharian yang mencerminkan ketaatan pada hukum. Bukan hanya hukum formal tertulis, melainkan juga norma agama, etika, dan norma sosial. Budaya hukum oleh Friedman disebut sebagai the legal culture provides fuel for the motor of justice, yang dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Demikian juga kesenangan atau ketidak-senangan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Dengan demikian menurut pendapatnya apa yang disebut budaya hukum itu adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam rangka budaya milik masyarakat umum.

Penjelasan di atas memudahkan pemahaman mengenai mengapa masyarakat Demak terutama mereka yang tinggal di pedesaan dengan pendidikan yang minim memilih jual beli atau peralihan hak tanah dan bangunannya lewat bawah tangan. Bagi mereka hal itu sudah cukup, justru itulah kepatuhan hukum dijabarkan. Formalitas-formalitas hukum yang sekarang muncul ditengah-tengah

⁷³ Philip Selznick, 1968, op. Cit hal 51

⁷⁴ Seagle, William, 1946, The history of law, Tudor, hal 35

kehidupannya dianggap sebagai ganjalan, karena harus berurusan dengan birokrasi yang mereka anggap rumit. Biaya yang diberikan saat peralihan hak tanah maupun bangunan milik mereka, sekedar memberikan uang kas ke desa atau memberikan uang lelah kepada mereka yang dianggap berjasa dalam pengurusan peralihan hak tanah dan bangunan itu. Tetapi masyarakat Demak yang tinggal di kota, dengan status sosial tinggi, berpendidikan, kepatuhan mereka nampak dari cara memperoleh hak atas tanah dan bangunan dengan prosedur hukum yang telah ditentukan. Mereka mendaftarkan ke notaris atau pejabat pembuat akta tanah, tidak jual-beli di bawah tangan. Mereka selalu berfikir efek-efek yang menyertai di kemudian hari, karena bukti formal telah menjadi kuat ketika akta jual-beli atau peralihan hak tanah dan bangunan lain telah mereka miliki. Dengan demikian kepatuhan pada hukum peralihan Hak atas Tanah dan bangunan jelas mengikutinya.

C. Kendala dan hambatan pelaksanaan UU BPHTB

1. Kebijakan Pemerintah dan Problem Internal terhadap pelaksanaan UU BPHTB.

Pembahasan mengenai sistem pertanian juga mencakup hubungan antara masyarakat desa (khususnya petani) dan tanah. Untuk masyarakat desa, terutama di desa-desa (dominan) pertanian, tanah pertanian sangat penting artinya bagi kehidupan mereka. Hubungan antara manusia dan tanah ini mencakup sejumlah bentuk dan sifat hubungan. Yang terpenting adalah berkaitan dengan pembagian dan penggunaan tanah (*land division*

⁷⁵ Friedman, Lawrence, 1969, dalam *Law Society Review*, Vol 4 N.1

and *land use*) , pemilikan serta berbagai bentuk pengusahaan tanah (*land tenure*), dan termasuk luas-sempitnya penguasaan tanah (*size of land holding*). Pembahasan mengenai aspek ini akan mencakup masalah pemilikan (hak tanah) ,penguasaan (hak guna,mencakup persewaan ,pergadaian ,dan penyakapan atau sistem bagi hasil),*land reform*,dan lainnya.

Cara bagaimana tanah dibagi dan digunakan (*land division* = LD, dan *land use* = LU) diantara dan oleh penduduk suatu satuan daerah tertentu (dalam hal ini desa), sangat menentukan pengaruhnya terhadap kehidupan sosial masyarakat desa tersebut . Boleh dinyatakan dalam hal ini bahwa hampir semua aspek sistem sosial masyarakat desa dipengaruhi oleh pola LD dan LU yang ada. Besaran pengaruhnya tergantung kepada tingkat perkembangan atau kemajuan masyarakatnya. Untuk masyarakat desa yang masih bersahaja /tradisional,belum komersial,belum memiliki tingkat teknologi yang tinggi,relatif terisolasi, dan tingkat kebutuhan yang sangat bersahaja,maka LD dan LU tidak begitu terlihat bentuk maupun peranannya. Sebaiknya,dalam masyarakat desa pertanian yang sangat maju, yang telah menggunakan mesin (teknologi pertanian modern), usaha taninya bersifat komersial, masyarakatnya telah transparan ,mobilitas tinggi, dan telah menjadikan tanah sebagai kekayaan perseorangan (*train of private proverty*), maka LD dan LU -nya memiliki bentuk serta peranan yang sangat jelas dalam kehidupan masyarakat tersebut. Dalam masyarakat desa

yang telah maju ini, telah terdapat polayang jelas mengenai pembagian tanah diantara penduduk dan yang untuk kepentingan umum(seperti untuk jalan dan bangunan-bangunan umum),disamping pola penggunaannya. Amerika Serikat adalah contoh yang jelas mengenai sangat pentingnya LD dan LU ini.

A.S.,sebagai negara yang penduduknya terdiri dari para migran dari berbagai penjuru dunia (khususnya dari daratan Eropah),dengan sendiri memiliki potensi yang sangat besar untuk terjadinya "rebutan(saling berebut)tanah" diantara sesamanya. Belum lagi potensi konflik dan kesemrawutan yang terkandung dalam keberagaman pola penggunaan tanah. Dapat dipahami dalam hal ini,mengingat orang-orang dari daratan eropah adalah orng yang telah maju/modern, telah terdeferensiasi dalam cara hidupnya termasuk para petaninya. Sehingga ,peranan LD dan LU ini menjadi sangat penting bukan saja untuk mencegah terjadinya"rebutan tanah"atau bentuk-bentuk konfliklainnya di antara mereka ,tetapi juga untuk menjamin kepastian usaha mereka serta perkembangan masyarakatnya. Oleh karena itu disana survei tanah(*land survey*), penentuan pemilikan tanah (*land title*) serta perbatasan tanah,menjadi sangat penting.Berkaitan dengan ini,di Amerika Serikat dikenal sejumlah tipe LD seperti : pola-pola hadap sungai (*riverfront patterns*), sistem-sistem dengan bentuk empat segi panjang (*rectangular systems*),sistem papan –main-dam (*checkerboard system*), dan lainnya. LD dan LU juga menyangkut ketentuan mengenai pengalihan atau pewarisan

hak dari satu tangan ke tangan lainnya , baik vertikal (orang tua kepada anak) maupun horisontal (dalam transaksi jual-beli atau bentuk-bentuk pengalihan hak lainnya)

Fenomena lainnya yang sangat penting dalam hubungan orang dengan tanahnya terlihat dalam konsep pemilikan dan penguasaan tanah (land tenure=LT). LT menurut Smith dan Zof adalah *hak-hak yang dimiliki seseorang atas tanah , yakni hak sah untuk menggunakannya, mengolahnya, menjualnya, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari permukaan tanahnya itu*. Masalah-masalah LT dapat dikatakan setua peradapan. Bangsa-bangsa yang tua peradapannya seperti Hindu, Cina, atau lainnya, telah mengalami LT sebagai salah satu sumber masalah-masalah besar yang mereka alami. Terjadinya Revolusi Rusia yang melenyapkan era kekuasaan Tsar, boleh dikatakan sebagai akibat dari “tangisan petani lapar tanah” Pada waktu itu ,Jerman dan Italia mengadakan perubahan-perubahan yang dratis terhadap LT-nya. Revormasi Agraria juga menjadi inti dari hadirnya revolusi Meksiko. Demikian juga terjadinya revolusi di Cina dan Kuba, pada dasarnya didorong oleh masalah-masalah yang terkandung dalam sistem pemilikan dan penguasaan tanah.

Pokok pembicaraan LT menurut Smith dan Zoph (1970) terutama berpangkal pada dua hal, yakni : (1) sifat dari hak-hak atas kekayaan tanah beserta cara dalam mana sifat itu tercipta, dan (2) klasifikasi dari mereka yang terlibat dalam proses pertanian berdasar sistem LT yang ada. Pokok

pembicaraan yang pertama secara implisit menyangkut pembicaraan tentang jenis-jenis sistem LT. Menurut Smith dan Zoph, jenis-jenis sistem LT didunia ini bervariasi. Namun dalam garis besarnya dibedakan menjadi dua , yakni(1) sistem yang dikembangkan di negara-negara komunis atau yang serupa, dalam mana pemilikan dan pengendalian hak atas tanah berada ditangan negara dan (2) sistem yang dalam berbagai variasinya menempatkan hak atas tanah dibawah pemilikan orang –perorang. Yang kurang mendapat tempat dalam penjenisan LT dari Smith dan Zopf ini adalah sistem yang terdapat dalam masyarakat feodal (cq. Kerajaan)serta terdapat dalam masyarakat bersahaja (tradisional). Sekalipun negara komunis maupun negara feodalistik (cq. Kerajaan)sama-sama menguasai tanah dan mengendalikan tata gunanya ,namun antara keduanya jelas terdapat perbedaan.Suatu kerajaan yang absolut (monarchi absolut) sama dengan negara komunis ,yakni bahwa hak atas tanah dan tata gunanya berada dalam kekuasaan “negara”. Namun sebagai pengusaha tertinggi dan absolut ,dalam mana raja sama dengan negara itu sendiri.,maka pemilikan oleh negara tersebut sekaligus* juga berarti pemilikan perseorangan (raja sebagai pemilik tanah diseluruh negara). Negara komunis tidak memiliki karakteristik semacam ini. Dalam pada itu,untuk masyarakat tradisional ,sistem LT diatur dan ditata berdasar adat-istiadat dan tradisi setempat . Umumnya tercipta sistem pemilikan yang bersifat kolektif (tanah desa, hak ulayat). Oleh karena itu kedua jenis LT menurut Smith dan Zopf tersebut hakekatnya dapat dipahami lewat satu rumusan ,

yakni: bahwa sistem LT selalu terlekat pada suatu “kekuasaan tertinggi” (*sovereignty*) yang diakui masyarakat yang bersangkutan. Kekuasaan tertinggi ini bisa dalam bentuk pemerintah komunis, raja absolut maupun konstitusional, hak-hak masyarakat perseorangan masyarakat madani (*civil society*), adat tradisi (serta bentuk-bentuk kolektivitas lainnya), dan sebagainya.

Lebih lanjut, pembicaraan mengenai Lt juga berhubungan dengan status-status yang berkaitan dengan sistem LT. Dengan berdasar kenyataan empirik di Amerika Serikat sebelum tahun 1970-an, Smith dan Zopf membedakan status-status LT kedalam pemilahan berikut:

A. *Farm operators:*

1. *Owners*
2. *Managers or administrators*
3. *Renters (cash, standing, share)*

B. *Farm laborers:*

1. *Wage lands*
2. *Sharecroppers*
3. *Coloni*

Sudah barang tentu pemilahan status-status LT tersebut tidak hanya dilihat sebagai perbedaan pemilikan serta fungsi-fungsinya yang terlekat padanya, melainkan juga harus dilihat dimensi sosialnya. Hakekatnya, dimensi sosial dari pemilahan tersebut juga menggambarkan

struktur sosial (khususnya stratifikasi sosial) dari masyarakat (desa) yang bersangkutan.

Bagaimana dengan fenomena sosial yang berkaitan dengan luas pemilikan atau penguasaan tanah para petani? Mengenai hal ini cukup relevan menyangkut masalah luas-sempitnya pemilikan tanah. Secara umum dapat disimpulkan bahwa pemilikan tanah yang rata-rata sama diantara para petani (*one class system*) lebih menguntungkan bagi perkembangan masyarakat dibanding dengan yang pemilikan tanahnya tidak sama bahkan timpang (adanya tuan tanah seperti dalam *two class system*). Namun masih dalam satu catatan tambahan, yakni apabila rata-rata pemilikan tanah pada *one class system* tersebut luas, Sebab, banyak diantara masyarakat desa (petani) dunia ketiga, termasuk Indonesia, yang tergolong *one class system* tetapi dengan pemilikan tanah yang sempit (*fenomena petani gurem*)

Bagaimana gambaran tentang hubungan masyarakat desa dengan tanahnya di Indonesia? Untuk membahasnya tidaklah mudah. Heterogenitas desa-desa yang ada di Indonesia dengan sendiri akan mempersulit usaha untuk mendapatkan gambaran umum (general) mengenai sistem hubungan antara masyarakat desa dan tanah mereka. Sekedar sebagai contoh, desa pertanian berbeda dengan desa non pertanian, desa di pegunungan berbeda dengan desa yang di dataran rendah, desa di tepi an pantai berbeda dengan yang di daerah pedalaman, desa di daerah-daerah maju (dengan orbitasi tinggi) berbeda dengan yang

masih terbelakang(dengan orbitasi rendah). Disamping heteroginatas yang telah disebutkan itu , juga harus di perhitungkan latar belakang historis Indonesia . Sebelum Indonesia merdeka terdapat banyak sekali daerah yang memiliki adat-istiadat atau tradisi tersendiri , dan juga pemerintahan tersendiri (kerajaan -kerajaan besar kecil , tribal atau bentuk lainnya)Pendapat Van Vollenhoven yang mengemukakan adanya 19 wilayah hukum adat (*adatrechtskringen*) adalah merupakan rujukan awal tentang keragaman adat-istiadat serta tradisi di berbagai daerah di Indonesia. Wilayah hukum adat ini yang kemudian dikaitkan dengan jumlah suku bangsa di Indonesia.(yang kemudian Koentjaraningrat bahkan menemukan ratusan jumlahnya)boleh dikatakan sangat otonom dalam mengatur berbagai hal, termasuk hubungan antara masyarakat desa dengan tanahnya. Terlebih waktu itu kondisi geografik masih sangat berat disertai belum hadirnya teknologi modern, sehingga terjadilah isolasi phisik antara daerah satu dengan lainnya.Isolasi Phisik ini kemudian juga menciptakan isolasi sosial kultural. Dalam keadaan demikian dapat dipahami apabila berbagai daerah itu memiliki sistem yang berbeda-beda. Maka ketika Indonesia merdeka dan setelah itu menetapkan peraturan- perundangan yang mengatur tata milik dan tata guna tanah secara nasional,terjadilah sejumlah masalah yang bersumber pada pembenturan antara ketentuan legal -formal itu dan ketentuan adat setempat . Banyak contoh-contoh pembenturan semacam ini seperti misalnya antara pemegang HPH (hak pengusahaan hutan) dan penduduk

setempat (khususnya petani ladang berpindah) antara berbagai proyek pembangunan pemerintah (khususnya industri) dan penduduk setempat (kasus pengusuran), dan lainnya.

Sebenarnya masalah pembenturan yang bersumber pada adanya dualisme antara hukum adat dan hukum nasional ini telah ada semenjak jaman pemerintahan kolonial Belanda. Pada jaman kolonial ,pembenturan ini terjadi antara hukum adat dan hukum Barat. Salah satu pertimbangan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yakni Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk mengadakan dualisme tersebut. Ditegaskan dalam memori penjelasan UUPA tersebut bahwa *hak ulayat diakui keberadaannya, tetapi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum/negara*. Digambarkan dalam penjelasan itu bahwa negara memiliki hak ulayat di tingkat paling atas. Ketentuan semacam ini dalam kenyataannya belum mampu menghapuskan dualisme antara hukum-hukum adat setempat dan hukum nasional.terlebih kemudian ketika banyak kasus penyalahgunaan ketentuan ini oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu.

Dengan mengingat latar belakang beserta faktor-faktor terkait tersebut, maka pada awal kemerdekaan dan agak lama setelah itu masyarakat desa Indonesia boleh dikatakan tidak mengalami permasalahan LD dan LU. Hal ini disebabkan karena (1) telah ada pengaturan oleh adat atau tradisi setempat yang telah sangat melembaga jauh sebelum indonesia merdeka, dan (2) jumlah penduduk saat-saat itu

belum padat, sehingga belum menjadi pangkal penyebab timbulnya permasalahan "lapar tanah" seperti saat ini (khususnya di Jawa). Setelah masa-masa itu yakni setelah (1) semakin terjadi pergeseran pemilikan tanah dari sistem pemilikan kolektif (desa, ulayat) ke pemilikan pribadi (ditandai antara lain dengan meningkatkan pelebagaan sertifikat tanah) (2) meledaknya jumlah penduduk, dan (3) semakin berkembangnya kegiatan diluar sektor pertanian yang juga "lapar tanah" (untuk lokasi industri, perumahan/ bangunan, berbagai proyek pembangunan fisik nasional, dan lainnya), maka permasalahan LD dan LU semakin dirasakan. Sebagaimana telah ditunjukkan contohnya diatas (pemegang HPH dan proyek-proyek pembangunan pemerintah versus penduduk setempat), masalah-masalah semacam ini meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya. Beberapa daerah yang di buka untuk daerah transmigrasi misalnya ternyata diklaim penduduk setempat sebagai penduduk setempat sebagai milik mereka (menurut ketentuan adat setempat), beberapa daerah pertambangan di Irian Jaya juga diklaim penduduk setempat sebagai properti mereka, serta masih banyak lagi contoh-contoh semacam ini.

Di Indonesia, masalah LT lebih dirasakan kehadirannya dibanding dengan permasalahan LD. Masalah LT ini lebih terlihat pada masyarakat tani di sawah, dan tidak begitu terlihat pada petani ladang (berpindah) atau pekebun. Luas areal pertanian sawah memang jauh lebih sempit dibanding dengan areal perladangan (lahan kering) dan perkebunan, sehingga memberi kesan "minoritas". Namun, karena petani sawah

merupakan petani yang paling besar jumlahnya.(terbanyak di Jawa yang sangat padat penduduknya),maka peranannya menjadi sangat besar . Seperti telah disinggung diatas ,fenomena LT (termasuk sistem pengalihan hak guna tanah) ini di Indonesiaterlihat jelas dalam bentuk sewa-menyewa,pengadaian ,penyakapan(sistem bagi hasil) ,tebasan dan ijon.

Sewa dan gadai diatur dalam UUPA (UU Nomor 5 Tahun 1960).Sistem bagi hasil dan juga ijon diatur dalam Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH),UU Nomor 2 Tahun1960. Praktek ijon secara resmi dilarang . Gadai karena sifatnya yang sangat merugikan pemilik tanah (penggadai), maka dibentuk peraturan yang menetapkan lama waktu penggadaian maksimum 7 tahun, yakni Undang – undang Nomor 56 Tahun 1960(semula Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang Nomor 56Tahun 1960).

Persewaan adalah suatu bentuk ikatan ekonomi antara pemilik tanah dan penyewa(pemilik uang), dalam mana si pemilik tanah menyerahkan hak guna tanahnya kepada penyewa, sedang si penyewa menyerahkan sejumlah uang (sesuai kelaziman setempat) untuk jangka waktu tertentu (setengah atau beberapa tahun ,atau satu atau beberapa panen). Keuntungan , kerugian (resiko kegagalan panen atau lainnya)dan biaya produksi berada ditangan penyewa. Apabila jangka waktu persewaan telah berakhir , maka dengan sendirinya tanah tersebut kembali kepada pemiliknya.di beberapa daerah Jawa Tengah dan Timur,

persewaan untuk masa satu panen disebut *odol oyodan*, sedang untuk masa satu tahun disebut *odol tahunan*.

Pergadaian adalah suatu bentuk ikatan ekonomi antara pemilik tanah dengan pihak lain, dalam mana si pemilik tanah menyerahkan hak guna tanahnya kepada pihak lain itu. Pihak lain (pemegang gadai) menyerahkan sejumlah uang yang besarnya sesuai dengan persetujuan mereka. Hak guna tanah tersebut baru bisa dimiliki oleh pemilik tanah lagi setelah si pemilik tersebut dapat mengembalikan uang gadainya. Minimal transaksi pergadaian ini satu kali panen. Artinya seandainya pemilik bisa mengembalikan uang gadai sebelum satu panen, hasil panen masih menjadi milik penggadai. Pergadaian ini di beberapa daerah di Jawa Tengah dan Jawa Timur disebut *odol sende*. Praktek gadai ini di tentang. Sebab orang yang menggadaikan sawah umumnya adalah mereka yang berada dalam keadaan miskin tetapi sedang sangat membutuhkan uang yang besar untuk ukuran kemampuan mereka. Sehingga, mereka mengalami kesulitan besar untuk menembus tanahnya itu. Banyak diantara mereka itu yang tidak dapat kembali menebus kembali tanahnya. Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 dalam kenyataannya belum mampu melindungi nasib si pemilik tanah (penggadai).

Penyakapan atau sistem bagi hasil adalah suatu bentuk ikatan ekonomi -sosial, dalam mana si pemilik tanah menyerahkan tanahnya untuk digarap orang lain (penyakap) dengan persyaratan-persyaratan yang

di setuju bersama .Persyaratan itu umumnya mengenai beban dan resiko yang ditanggung bersama serta besarnya bagian yang diterima masing-masing pihak. Persyaratan mengenai bagi hasil ini dalam kenyataannyatergantug pada keadaan setempat yakni menyangkut perimbangan kekuatan antara pemilik tanah dan penyakap. Yang kuat posisinya ,akan berada pada pihak yang diuntungkan ,yakni lebih sedikit menanggung beban /resiko dan lebih banyak mendapatkan hasil panen. Pada keadaan dalam mana tanah subur,harganya mahal,tenagakerja(buruh tani atau pengarap)berlimpah ,penduduk padat maka pemilik tanah berada dalam posisi yang menguntungkan.Sebaliknya pada keadaan dalam mana tanah masih luas,tandus,harganya murah, tenaga kerja langka,maka tenaga kerja (pengarap) berada dalam posisi yang lebih menguntungkan .

Bagian yang diterima oleh pemilik tanah maupun penyakap yang paling umum, sesuai dengan kebanyakan hukum adat di berbagai tempat dan sesuai pula dengan Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH, dimuat dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960) adalah maro. Maro adalah bagi hasil yang masing-masing pihak (pemilik tanah dan penyakap)mendapat separoh dari hasil panen . Bentuk lain pembagian hasil ini adalah *mertelu*,dan *mrapat*.*Mertelu*, yakni bila pembagian hasil antara pemilik tanah dan penyakap adalah sepertiga dan dua pertiga bagian.*Mrapat* ,yakni bila pembagian hasil itu menjadi seperempat dan tigaperempat bagian. Tentang pihak mana yang memperoleh bagian banyak (dua pertiga atau tiga perempat bagian)atau sedikit (sepertiga atau

seperempat bagian) adalah tergantung pada kondisi atau kelaziman setempat. Untuk kecenderungan semakin besarnya jumlah kaum petani, maka para pemilik tanah cenderung makin berada dalam posisi yang menguntungkan.

Sistem bagi hasil ini boleh dikatakan bersifat mendunia (mondial), bukan saja di daerah-daerah yang belum dirasuki ekonomi uang dan modern, tetapi juga terdapat di negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Kanada. Di samping itu sistem ini lebih menyangkut pertanian pangan, dalam mana imbalan tenaga kerja tidak berupa uang, merupakan *in natura* (berupa hasil panen). Di Indonesia sistem bagi hasil juga berkaitan dengan tanaman pangan, baik berkaitan dengan berbagai hukum adat maupun hukum peraturan-perundangan yang ada. Seperti dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 bahwa tanah yang dimaksud dalam bagi hasil adalah "...tanah yang biasanya dipergunakan untuk penanaman bahan makanan". Sedangkan di perkebunan, tenaga kerja mendapat imbalan upah (uang). Oleh karenanya tidak termasuk dalam kategori sistem bagi hasil.

Suatu bentuk hubungan kerja lainnya antara pemilik tanah dan penggarap (buruh tanah) adalah apa yang disebut kedokan (*kedok*=sawah), *ceblokan*, atau juga disebut *ngepak-ngedok*. Bentuk ini hampir menyerupai sistem bagi hasil, yakni bahwa si penggarap atau buruh tani memperoleh imbalan berupa hasil panen, bukan upah uang.

Tebasan adalah suatu bentuk transaksi pengalihan hak – guna,dalam mana tanaman yang telah siap panen dijual kepada pihak lain.Sedangkan ijon(ijon berada dari bahasa Jawa *ijo*=hijau)adalah suatu bentuk transaksi,dalam mana pemilik tanaman menjual tanamannya kepada pihak lain tatkala tanaman itu masih jauh dari usia panen (awal proses pembuahan).

Berdasarkan atas pola pemilikan dan penguasaan tanah semacam tersebut ,maka kaum petani dapat digolong-golongkan menjadi(1)*pemilik-penggarap-murni*,yakni petani yang hanya menggarap tanahnya sendiri,(2) *penyewa dan penyakap-murni*, yakni mereka yang tidak memiliki tanah tetapi menguasai tanah garapan melalui sewa atau bagi hasil ,(3) *pemilik-penyewadan/atau pemilik penyakap*,yakni petani yang disamping menggarap tanahnya sendiri juga menggarap tanah milik orang lain melalui persewaan atau bagi hasil,(4) *pemilik-bukan-penggarap*,yakni bila tanah miliknya disewakan atau disakapkan kepada orang lain (penyakap,penggarapatau buruh tani),dan (5) *petani tunakisma* atau *buruh tani*.

Berbagai bentuk hubungan antara masyarakat desa dan tanah di Indonesia ternyata bukan saja dapat menggambarkan pola kehidupan sosial –ekonomi masyarakat desa secara statis, tetapi juga dapat dijadikan indikator dari perubahan-perubahan yang sedang terjadi sebagai akibat semakin merasuknya sistem ekonomi uang(kapitalisme modern). Beberapa contoh misalnya :kecenderungan semakin banyaknya transaksi

persewaan dibanding dengan transaksi penyakapan ,semakin terkonsentrasinya pemilikan atau penguasaan tanah pertanian ditangan seseorang atau sekelompok orang tertentu ,semakin banyaknya buruh tani , dan lainnya.

Seperti yang telah sedikit diulas dalam bab terdahulu bahwa dalam melakukan penerapan hukum sesungguhnya membutuhkan kebijaksanaan pemerintah sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan megkontektualisasikan hukum dalam hal ini UU BPHTB dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat.⁷⁶ Sebab jika responsifitas aturan masyarakat hanya sepenuhnya diserahkan pada hukum semata-mata, maka bukan tidak mungkin pada saatnya akan terjadi pemaksaan-pemaksaan hukum yang tidak sejalan dengan cita-cita hukum itu sendiri yang ingin mensejahterakan masyarakat. Jika institusi pengatur masyarakat sepenuhnya diserahkan pada hukum, maka bisa jadi hukum itu sendiri yang pada giliranya malah akan menjadi sumber ketidakadilan. Oleh karena itu dalam penerapan hukum UU BPHTB sesungguhnya diperlukan adanya kebijakan publik dari pemerintah setempat yang harus menyesuaikan produk hukum yang hendak diterapkan dengan kondisi riil yang ada di masyarakat. Penerapan hukum dengan demikian menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik sebagai sarana yang dapat menyukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri. Sebab dengan adanya kebijakan publik maka pemerintah pada level yang terdekat dengan masyarakat setempat akan mampu merumuskan apa-apa saja yang

harus dilakukan agar penerapan hukum yang ada pada suatu saat dapat berjalan dengan baik.

Ketika dihadapkan pada masyarakat Demak yang dalam hal perolehan hak atas tanah dan bangunan masih banyak yang melakukan dengan hanya dibawah tangan, maka kebijaksanaan pemerintah semakin menjadi urgen. Sehubungan dengan pernyataan itu, Pressman dan Wildavsky seperti yang dikutip oleh Abdulwhab mengingatkan bahwa proses untuk pelaksanaan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama.⁷⁶ Maka dari itu adalah keliru kalau ada yang beranggapan bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung tanpa hambatan. Demikian pula dalam hal pelaksanaan UU BPHTB dan ide pen-daerahan undang-undang tersebut kendala dan hambatan selalu mengiringinya. Distorsi atas ide pen-daerahan BPHTB diantaranya menyangkut beberapa hal diantaranya sebagai berikut:

a. Perubahan undang-undang

Apabila BPHTB hendak di daerahkan maka harus terlebih dahulu merubah UU tersebut, yaitu UU BPHTB, disamping tentunya UU lain yang berkait. Perubahan UU tersebut disamping membutuhkan waktu yang cukup lama tentunya juga membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ditambah lagi adanya beberapa kalangan yang mempunyai kepentingan di dalamnya juga harus dipertimbangkan. Bahkan bukan merupakan suatu ironi apabila kemudian masalah BPHTB akan

⁷⁶ Muchsin, 2002, Hukum dan Kebijakan publik, Op.Cit hal 47

⁷⁷ Abdulwahab, Solichin, 1997, Evaluasi Kebijakan Publik, IKIP Press, Malang

menjadi krusial karena akan digunakan sebagai propaganda partai politik.

b. Sumber daya manusia

Dalam jangka pendek tidak mungkin SDM daerah telah *stand by* mengelola kegiatan BPHTB apalagi mereka belum pernah terlibat di dalamnya. Ketidakpastian itu tidak hanya menyangkut penguasaan hukum dan pengetahuan tentang BPHTB, tetapi juga menyangkut penguasaan teknologi informasi. Padahal pengelolaan jenis pajak itu menyangkut atau berkaitan dengan kebijakan publik. Juga berkenaan dengan SDM BPHTB. Mereka kemudian akan dikemanakan? Kalau mereka dijadikan sebagai pegawai daerah, apakah daerah bersedia menerima? Apabila mereka dikembalikan ke Ditjen Pajak, apakah Ditjen Pajak tidak mengalami *over load* pegawai? Perlu diingat bahwa *social engineering* pegawai merupakan kebijakan yang paling sulit.

c. Sistem informasi dan teknologi

Harus diakui bahwa pada saat ini lingkungan kerja institusi BPHTB telah memiliki sistem informasi dan teknologi yang sangat modern bahkan dapat dikatakan salah satu yang paling modern diantara institusi pemerintah. Itu tidak hanya di Direktorat PBB (Kantor Pusat), tetapi juga sudah mencapai kantor pelayanan PBB di daerah-daerah. Disamping itu menyangkut basis data keduanya. Pada saat ini institusi BPHTB telah memiliki sekitar 83,5 juta data obyek pajak. Kalau harus mendaerahkan kedua jenis pajak tersebut berarti

harus mencerai-beraikan data-data itu. Padahal dalam perspektif mendatang, basis data yang diantaranya mempunyai identifikasi nomor yang unik, permanen dan sandar itu dijadikan sebagai dasar pembentukan basis data *single identify numbe* secara nasional. Kalau kemudian BPHTB harus didaerhakan bagaimana kelanjutan dan sistem informasi dan teknologi serta basis data 83,5 juta obyek pajak yang telah menghabiskan dana milyaran rupiah itu? Jelas ini merupakan suatu langkah pemborosan uang negara apabila kemudian teknologi dan basis data itu hanya sedikit saja yang dapat dimanfaatkan.⁷⁸

d. Biaya operasional

Dikhawatirkan untuk daerah-daerah tertentu terutama yang hanya mengandalkan potensi penerimaan BPHTB dari sektor pedesaan dan perkotaan, maka daerah akan mengalami negatif spread, atau penerimaan dari sektor BPHTB lebih rendah daripada biaya operasionalnya. Biaya operasional bagi daerah-daerah yang memiliki potensi besar, yang didukung oleh modal, seperti Batam, Aceh, Jakarta, dan Balikpapan memang tidak terlalu masalah. Karena daerah-daerah tersebut tidak hanya bertumpu pada penerimaan PBB di sektor pedesaan dan perkotaan saja, tetapi kecuali Jakarta mereka lebih mengandalkan penerimaan dari sektor pertambangan, perhutanan dan perkebunan.

e. Pembagian hasil

⁷⁸ Arif M. Zuhri, 2000, PBB dan BPHTB, Berita pajak No. 1437/XXXIV/15

Apabila porsi pembagian penerimaan BPHTB yang selama ini 80% untuk daerah dan 20 % untuk pusat, ternyata daerah menganggap bahwa pemerintah pusat telah mengambil sebagian haknya, maka ketentuan itu dapat diatur kembali.

Disamping itu beberapa masalah muncul dan dapat diajarkan semacam hambatan dalam pelaksanaan UU BPHTB antara lain;

a. Legal Yuridis

- 1) Belum adanya peraturan yang jelas berapa besar bagian dari BPHTB untuk BPN sebagai penghasil BPHTB.
- 2) Pendaftaran tanah pertama kali terkena BPHTB sehingga dampaknya menurunkan minat masyarakat untuk mensertifikatkan tanahnya karena biaya yang tinggi selain harus membayar BPHTB, masyarakat harus pula membayar uang pemasukan ke negara.

b. Teknis administrasi

- 1) Legalisasi SSB (bukti setor BPHTB) oleh Kantor Pelayanan Pajak (PBB) sehingga dianggap menghambat waktu pelayanan.
- 2) Adanya keharusan melampirkan SSB yang bernilai nihil

c. Manajerial

Dipegang oleh instansi lain, kalau terjadi masalah BPN yang bertanggung jawab

- d. Sarana pendukung untuk mengakses secara langsung pelaksanaan BPHTB belum ada.
 - e. Bantuan pembiayaan dari BPHTB belum/ jarang terealisasi
 - f. Belum adanya alokasi dana yang jelas sebagai penghasil BPHTB guna lebih meningkatkan kegiatan pelayanan pertanahan sebagai sumber penerimaan BPHTB.
2. Birokrasi dan patologi Birokrasi

Kendala lain adalah hubungannya dengan birokrasi yakni institusi yang menangani BPHTB antara Ditjen Pajak dan BPN. Tidak ada keraguan bahwa birokrasi kerap kali tidak efisien. Apalagi hal ini terjadi, masyarakat jarang mempunyai kesempatan untuk mengamatinya. Sebaliknya banyak praktek birokrasi terlanjur dipersalahkan oleh masyarakat, walaupun pada kenyataannya tidak terjadi inefisiensi. Sebagai contoh, keharusan mengisi formulir panjang yang mempertanyakan berbagai hal secara terperinci, termasuk data yang dianggap tidak berhubungan tatkala orang hendak mendaftarkan dan atau mencatatkan peralihan hak atas tanah dan bangunan. Namun hal ini mungkin berguna sekali bagi birokrasi/administrasi. Pertanyaan-pertanyaan itu justru lebih efisien daripada membiarkan klien menentukan sendiri data mana yang berkaitan. Karena bila hal disebutkan terakhir ini diterapkan, akan ada saja kemungkinan hilangnya data yang diperlukan. Dan akibatnya, proses-proses selanjutnya menjadi terganggu dan

terhambat. Sebagai akibatnya masyarakat menuduh aparat birokrasi telah bersikap sangat berbelit-belit sehingga mereka tidak membuktikan cara kerja yang efektif.⁷⁹ Birokrasi memang pada dasarnya bersifat impersonal, tidak hal tersebut dan menangani masalah itu hanya dengan katagori gusar atas keputusan-keputusan yang merugikan atau atas penundaan yang berkepanjangan. Sehingga dengan demikian semakin nyata dan wajar dan bahkan dijadikan alasan pembenar bagi masyarakat untuk tidak berlama-lama berurusan dengan birokrasi dalam hal perolehan dan peralihan hak atas tanah dan bangunan mereka. Mereka lebih senang memilih melalui akte bawah tangan yang mereka anggap lebih efisien.

Disamping itu kendal lain dan mungkin dapat disebut sebagai hambatan yang mengganjal dalam pelaksanaan UU BPHTB adalah masalah birokrasi kedinasan yang menyangkut wewenang. Birokrasi-birokrasi tradisional menganggap bahwa sebagaimana gradasi-gradasi kejenjangan berhubungan dengan tingkat-tingkat wewenang, gradasi-gradasi tersebut juga berhubungan dengan derajat-derajat dari kemampuan.⁸⁰ Kemajuan-kemajuan di dalam teknologi dan meningkatnya penggunaan ahli-ahli spesialis di dalam organisasi-organisasi telah menggugurkan anggapan ini, karena pengelola-pengelola dipaksa untuk menyewa orang-orang yang pekerjaannya tidak mereka mengerti dan kemampuannya tidak dapat mereka nilai. Menurut Victor A Thomson, masalah ini kritis di dalam usaha memahami pola hubungan di antara para

⁷⁹ Peter M, Blau, Marshall W Meyer, 1987, Birokrasi dalam masyarakat modern, UI, Jakarta

⁸⁰ Peter M, Blau, Marshall W Meyer, Birokrasi dalam masyarakat, Op Cit hal 99

pekerja dengan para anggota staf di dalam birokrasi, tetapi analisisnya dapat diperluas pada kasus umum hubungan antara para ahli dan yang bukan ahli di dalam suatu tatanan organisasional. Hal belum kalau dihubungkan dengan jalur-jalur koordinasi dalam institusi lain. Inilah barangkali dalam pelaksanaan UU BPHTB harus mendapat perhatian.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasar pada realisis dan hasil penafsiran terhadap berbagai temuan dilapangan yang di konstribusikan dengan teori-teori yang relevan, dapat disimpulkan bahwa pengeluaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dilatarbelakangi sebagai pemikiran bahwa untuk meningkatkan pemulihan negara bagi penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan nasional diperlukan sumber-sumber penerimaan yang strategis. Berdasarkan hal itu subjek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan dianggap wajar apabila diwajibkan menyerahkan sebagai nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran pajak.

Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Pada dasarnya pajak tersebut merupakan cerminan dari harga transaksi atau nilai pasar dari objek pajak yang diperoleh dari perbuatan hukum atas peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh masyarakat pribadi atau badan. Guna menjawab pertanyaan dari studi ini, simpulan selanjutnya telah lebih bersifat mikro sesuai dengan konteks di studi ini dilakukan, walaupun demikian tidak tertutup kemungkinan juga berlaku di daerah lainnya.

Pertama, penerimaan BPHTB selama ini menunjukkan semakin tinggi kegiatan ekonomi wilayah akan mendorong peralihan hak atas tanah yang menjadi sumber utama perolehan BPHTB. Subyek pajak yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan menyerahkan sebagai nilai ekonomi yang diperolehnya kepada negara melalui pembayaran BPHTB sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai sumber yang potensial selama ini menunjukkan peningkatan pada setiap tahun.

Kedua, Pelaksanaan UU BPHTB di Kabupaten Demak telah membawa dampak positif, khususnya dalam peningkatan pendapatan daerah. Dalam upaya memaksimalkan perolehan dari BPHTB; Pemerintah Kabupaten Demak telah menetapkan nilai perolehan obyek pajak tidak kena pajak (NPOPTKP) sebesar Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) untuk peralihan hak karena perbuatan hukum dan sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) untuk peralihan hak karena waris dan atau hibah wasiat.

Ketiga, kebijaksanaan pemerintah Kabupaten Demak terhadap pelaksanaan UU BPHTB telah maksimal, namun dilapangan kendala masih muncul antara lain : kesadaran masyarakat terutama golongan ekonomi lemah atau masyarakat yang berpenghasilan rendah masih banyak melakukan peralihan hak atas tanah dan bangunan tidak dilakukan di hadapan dan disahkan oleh pejabat yang berwenang

(PPAT). Dalam masyarakat kesadaran transaksi jual beli yang dilaksanakan oleh seorang pemilik tanah dan bangunan dengan calon pembeli hanya diterangkan dalam perjanjian tertulis yang ditanda tangani oleh kedua belah pihak, saksi dan pamong desa, sehingga peralihan hak atas tanah dan bangunan dari penjual kepada pembeli bukan merupakan obyek BPHTB.

Keempat, Pengenaan BPHTB merupakan bahan tambahan bagi masyarakat, terutama golongan ekonomi lemah dan masyarakat yang berpenghasilan rendah akibat peralihan hak atas tanah dan bangunan; karena selain harus membayar BPHTB masyarakat harus pula membayar biaya operasional dan uang pemasukan uang ke negara (untuk pendaftaran tanah pertama kali).

B. Saran

Beberapa saran yang dapat dikemukakan sesuai konteks persoalan yang dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Pemerintah dalam mengimplemantiskan kebijaksanaan dalam rangka pelaksanaan UU BPHTB haruslah tetap memperhatikan aspek keadilan bagi masyarakat terutama golongan ekonomi lemah dan masyarakat yang berpenghasilan rendah.
2. Dalam upaya peningkatan pendapatan daerah melalui BPHTB maka di perlukan:

- a. Adanya aturan-aturan pelaksanaan yang lebih jelas dan juga kebijaksanaan pemerintah seperti peraturan tentang bagian instansi penghasil BPHTB; upah pungut langsung untuk mengenai BPHTB.
 - b. Perlu adanya peraturan mengenai pembahasan dari BPHTB atas pendaftaran tanah pertama kali.
 - c. Dana perimbangan BPHTB dari pusat yang diperoleh Kabupaten/Kota dapat diterima langsung oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota guna mendukung kegiatan pertanahan dalam peningkatan BPHTB.
3. Sumber daya manusia (SDM) birokrasi pelaksana perlu ditingkatkan keahlian dan ketrampilan melalui pendidikan dan latihan, kursus, les, sehingga dalam menjalankan tugasnya benar-benar mampu.
 4. Tindakan hukum tegas dan mendidik harus di berlakukan terhadap aparatur birokrasi yang melakukan perbuatan tercela dan bersifat patologis. Tindakan hukum tersebut dapat berbentuk teguran lisan, dan tertulis, sanksi administratif, sanksi pidana sampai pemecatan sebagai pegawai negeri sipil.
 5. Dalam memasyarakatkan BPHTB bagi masyarakat dan pejabat yang berwenang di butuhkan usaha agar setiap pihak yang berkepentingan dengan BPHTB dapat melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan yang ada pada UU BPHTB.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- , Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- , 1997, *Evaluasi Kebijakan Publik*, IKIP Press, Malang .
- Adam Podgorccki dan Christoper J. Walan (ed) 1987, *Pendekatan Sosisologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara Jakarta .
- Adhie, Brahmana Dan Hasan Basri Nata, *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2002
- Argo Trikromo, Didit Krisna Dewara dan Maryanto, 1995, *Perpepsi dan Perilaku Kesejahteraan Hidup Rakyat Timtim*, Sinar Harapan, Jakarta .
- Arif M. Zuhri, 2000, *PBB dan BPHTB*, Berita Pajak No. 1437/XXXIV/15.
- Belt dan Margaret Paloma, 1994, *Sosiologi Kontemporer*, Yayasan Solidaritas Gajah Mada, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Blau, Peter M, & Mayer W. Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Pustakarya, Jakarta, 2000.
- Bohannan, Paul, 1968., *LAW*, International Encyclopedia of the Social Sciences, New York.
- Candra Irawan, 2002, *Kebijakan Pemerintah Dalam Rangka Pemberdayan Usaha Kecil di Kota Bengkulu*, Tesis Undip Semarang .
- Currie, 1971, *Book Review*, the Yale Law Journal.
- Djunihara Muhammad, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994
- Ensiklopedia Umum, 1986, *Kanisuis*, Yogyakarta .
- Fakih Mansour, *Tanah, Rakyat Dan Demokrasi*, Forum LSM-LPSM, DIY, 1995
- FAO, 1981, *Forestry and Rural development*, FAO Forestry.

- Frans Magnis Suseno, 1999, *Jawa Sebuah Analisa Falsafah Tentang Kebijaksanaan Jawa*, Gramedia, Jakarta.
- Hadi Sutrisno, *Bimbingan Menulis Skripsi Tesis Jilid 1 dan 2*, Penerbit Andy, Yogyakarta, 2000.
- Halbel E Adamson, 1967, *The Law Of Primitive Law Cambridge Mass*, Harvard Univercity Press.
- Hartono, C.F.G Sunaryanti, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional Ke-2*, Alumni , Bandung, 1994.
- , *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-2*, Alumni, Bandung, 1994.
- , *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1998.
- Irving M. Zeitin, 1945, *Memahami Kembali Sosiologi*, UGM Press, Yogya.
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Maria Rita Ruwastuti, 2000, *Sesat Pikir, Politik Hukum Hukum Agraria*, Insits Press, Yogyakarta.
- MB. Miles dan AM Hukerman, 1972, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Miyasto, 1997, *Sistim Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global* ,Pidato Pengukuhan Guru Besar Undip Semarang
- Moleong, Lexy, J.,*Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Muchsin H, fadillah Putra, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, OVERDES Press, Surabaya, 2002.
- Muljono, Eugema Liliawati, *Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pajak Daerah Dan Restribusi Daerah*, Harvarinto, Jakarta, 1998.
- Mulyana. W. Kusuma dan paul S. Bant, 1988, *Hukum Politik Dan Perubahan Sosial*, YLBHI, Jakarta.
- Musgrave, Richard A and Musgrave, Peggy B, 1984, *Publik Finance in Theory and Politic*, Mc. Grow ill Company, London

- Nasution, S., *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Nafziger, Wayne E, 1997, *The Economics of Developing Countries*, Prentice Hall International Inc, New Jersey.
- Nurdin M. Fadhil, 1990, *Pengantar Studi Kesejahteraan Sosial*, Angkasa, Bandung.
- Peter M Blau, Marshall W Meyer, 1987, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Jakarta.
- PH. Van Der Kemo, Java's Lendelijk Stelsel, 1817-1819, *Dalam Putri Agus Wijayati, Tanah Dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris*, 2001, Tarawang, Yogya.
- Poeswowardojo Soerjanto dan Bertens, 1985, *Sekitar Manusia, Bunga Rampai Tentang Filsafat Manusia*, Gramedia Jakarta.
- Pranarka, A.M.W Dan Kidhandika, *Pemberdayaan Dan Demokrasi*, Centre For Strategic And International Studies, Jakarta, 1996.
- Priyono Onny S dan A.W.B Pranarka, *Pemberdayaan Konsep Kebijakan Dan Implementasi*, Centre For Strategic And International Studies, Jakarta, 1996.
- Program Pascasarjanam Universitas Diponegoro, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Untuk Tesis*, Semarang, 2001.
- , *Pedoman Penulisan Tesis*, Semarang, 2001.
- Putri Agus Wijayati, 2001, *Tanah Dan Sistem Perpajakan Masa Kolonial Inggris*, Tarawang Press, Yogyakarta.
- Rachmat Sumitro, 1998, *Pajak Ditinjau Dari Segi Hukum*, PT. Eresco, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- , *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1980.
- , *Ilmu Hukum*, PT. Citra aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Masalah Penegakan Hukum Suatu Peninjauan Sosiologi*, Sinar Baru, Bandung.
- , *Manfaat telaah Sosial Terhadap Hukum*, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Dalam Mata Pelajaran Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Semarang, 13 Desember 1980.

- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Salim Agus, *Teori Dan Paradigma Penelitian – Penelitian Sosial* (dari Denzim Guba dan Penerapannya), Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.
- Seagle, William, 1946, *The History Of Law*, Tudor.
- Siahaan, Marihot Pahala, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Soedjatmoko, 1985, *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*, LP 3 ES, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono Dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV, Rajawali, Jakarta, 1985.
- , *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum* (Disertasi Doktor yang Dipublikasikan), Penerbit Rajawali, Jakarta, 1982.
- , 1986, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta.
- , *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, IND-HIL-CO, Jakarta, 1990.
- , (ed) *Inventarisasi Dan Analisa Terhadap Perundang-Undangan lalu-Lintas*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984.
- Soemarsaid Martono, 1985, *Negara Dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Studi Tentang Masa Mataram II Abad XVII-XIX*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- , *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat (Edisi II)*, Alumni Bandung, 1984.
- , *Studi Hukum Dan Masyarakat (Edisi II)*, Alumni , Bandung, 1985.
- , *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

- , *Modul Pelajaran Ilmu Hukum*, Unit Pelayanan Belajar jarak Jauh (UPBJJ), Universitas Terbuka, Pondok Cabe, Jakarta, 1986.
- , *Studi Hukum Dan Kemiskinan*, Penerbit Tugu Muda, Semarang, 1989.
- , *Studi Hukum, Masyarakat Dan teknologi*, Agung Press, Semarang, 1990.
- , *Hukum Dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Agung Press, Semarang, 1990.
- , *Hukum Dan Perkembangan Ilmu Pengetahuan Dan Teknologi Di Dalam Masyarakat*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 6 Desember 1990.
- , *Politik, Kekuasaan Dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- , 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang.
- Soetopo (ed), 2000, *Bunga Rampai Otonomi Daerah Meningkatkan Harga Diri Daerah*, Yayasan Jurnalistik,
- Sukirno Sadono, 1978, *Ekonomi Pembangunan Proses, Masalah Dan Dasar Kebijaksanaan*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sumitro, Rachmat, *Asas Dan Dasar Perpajakan 1*, PT. Rafika Aditama, Bandung, 1998.
- , *Asas Dan Dasar Perpajakan 2*; PT. Eresco, Bandung , 1991.
- Sumardjono, Maria SW, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Thoga Hutagalung, 1990, *Beberapa Pemikiran Tentang Hukum Yang Dikembangkan Oleh Beberapa Aliran.*, Armico.
- Tjip Ismail, 2001, *Penggalian Baru PAD*, Berita Pajak No. 1450/XXXIV.
- Tom Gunadi, 1981, *Ekonomi Dan Sistem Ekonomi Menurut Pancasila Dan UUD 1945*, Angkasa ,Bandung.
- Waluyo Wirawan, 2003, *Perpajakan Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta.

Warassih, Esmi P. 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum Dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 14 April , Semarang.

Willian N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gajah Mada University Press, 2000.

Wukir Prayitno, 1991, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV. Agung, Semarang.

Zamroni, 1992, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiaraq Wacana, Yogya.

Makalah – Jurnal / Majalah Ilmiah – Tesis :

Rahardjo, Satjipto : “ *Hukum Dan Birokrasi* “, Makalah, Undip, semarang, 1998.

-----, “*Pembangunan Hukum Di Indonesia Dalam Konteks Situasi Global*”, Makalah, Yogyakarta, 1996.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Penelitian Hukum Normatif*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum , No. 5 Tahun 1988, hal. 13-23.

-----, *Teori-Teori Dalam Ilmu Hukum*, Dalam, Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 1 Tahun 1989, hal. 32-39.

-----, *Fungsi Teori Dalam Penelitian Empiris*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 7 Tahun 1991, hal. 4-16.

-----, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 5 Tahun 1992, hal. 32-40.

-----, *Peran Metodologi Penelitian Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 5 Tahun 1992, hal. 32-40.

-----, “*Grounded Research*” *Dalam Masyarakat*, Dalam Penelitian, Ilmu-ilmu Sosial, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 5 tahun 1992, hal. 32-40.

- , *Hukum Dan Konflik Di Dalam Masyarakat*, Dalam Majalah Masalah, Hukum No. 5 Tahun 1994, hal. 47-51.
- , *Fungsi Hukum Dalam Melakukan Rekayasa Pengaturan Di Bidang Pertanahan (Studi Kasus Untuk Pembangunan Waduk Kedung Ombo)*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 5 Tahun 1993, hal. 36-44.
- , *Hubungan Antara Kesadaran Hukum Dengan Tingkat Pendidikan (Penelitian Mengenai Korelasi Antara Kesadaran Pembayaran pajak Dengan Tingkat Pendidikan)*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 6 Tahun 1993, hal. 33-44.
- , *Penggunaan Analisis Kausal Dalam Penelitian Hukum Yang Sosiologis*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 11 Tahun 1994, hal. 35-40.
- Warassih, Esmi, 1999, *Paradigma Kekuasaan Dan Transformasi Sosial*, Deskripsi Tentang Hukum Di Indonesai Dalam Agenda Globalisasi Ekonomi, Majalah " Arena Hukum " No. 9 Tahun 1995, 3 Nopember , Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- , 1995, *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*, Majalah " Masalah-Masalah Hukum", Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- , " *Kegunaan Telaah Kebijakan Publik Terhadap Peranan Hukum Di Dalam Masyarakat Dewasa Ini (sebuah Pengantar)*," Masalah-Masalah Hukum, No. 11 Tahun 1994.
- , 1991, *Hukum Sebagai Sistem Norma Dan Fungsi-Fungsinya*, Majalah " Masalah-Masalah Hukum ", No. 5 Tahun XXXI, Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- , 1984, *Pertautan Ilmu Pengetahuan sosial Dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, Majalah " Masalah-Masalah Hukum ", No. 5 Tahun XIV, Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- , 1983, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, Majalah-" Masalah-Masalah Hukum, No. 5 Tahun XIII, Fakultas Hukum Undip, Semarang.
- Bagian hukum Dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan orientasi penelitian bidang hukum)* , Semarang, 1999.

Program Studi Magister Ilmu Hukum Undip, *Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum* (tanpa tahun, serta perubahannya tertanggal 28 Januari 1998, semarang.)

-----, Pembaharuan Hukum Agraria Dalam Jurnal Hukum Nomor : 13 Vol. 7 Tahun 2000.

Makalah Seminar 2003, *Pelaksanaan Pemungutan BPHTB Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Undip, Semarang.

Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar 1945

Tap. MPR RI No. IV/MPR/199, *Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004.*

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, *Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*

Undang-Undang No. 6 Tahun 1974, *Tentang Kesejahteraan Sosial.*

Undang-Undang No. 21 Tahun 1997, *Tentang BPHTB.*

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.*

Undang-Undang No. 20 Tahun 2000, *Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997.*